



Evaluering av tilskuddsordning for aktivitetstiltak for å motvirke ensomhet og passivitet

Utarbeidet for Helsedirektoratet, desember 2018

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Evaluering

Oslo Economics er medlem av Norsk evalueringsforening og tilbyr evalueringer av programmer, handlingsplaner, tiltak, aktiviteter og virkemidler. Vi har bred kompetanse og erfaring fra å evaluere måloppnåelse, effektivitet (formålseffektivitet, kostnadseffektivitet, samfunnsøkonomisk effektivitet) og organisasjonsmessige forhold som ansvars-, rolle- og arbeidsdeling.

For å utføre evalueringer benytter vi et bredt spekter av metoder for informasjonsinnhenting og analyse, både kvantitative og kvalitative.

Evaluering av tilskuddsordning for aktivitetstiltak for å motvirke ensomhet og passivitet

Oslo Economics rapport 2018-42

© Oslo Economics, 4. desember 2018

Kontaktperson:

Marit Svensgaard / Partner

msv@osloeconomics.no, Tel. +47 982 63 985

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Tilskuddsordning for aktivitetstiltak, evalueringsoppdrag og metode	7
1.1 Tilskuddsordning for aktivitetstiltak for å motvirke ensomhet og passivitet	7
1.2 Evalueringsoppdraget	9
1.3 Informasjon og data	10
1.4 Gjennomføring	10
2. Ordningens virkemåte	11
2.1 Kjennskap til ordningen	11
2.2 Oppfatninger av ordningen	16
2.3 Forventninger og prioriteringer	16
2.4 Samarbeid om tiltak	18
3. Effekter og måloppnåelse	22
3.1 Om effektvurderinger	23
3.2 Ordningens økonomiske betydning	23
3.3 Aktiviteter som igangsettes	26
3.4 Deltagelse på aktivitetene	27
3.5 Tilskuddets utløsende effekt	28
3.6 Egenvurdert måloppnåelse	30
3.7 Suksesskriterier	31
4. Samlet vurdering og anbefalinger	33
4.1 Samlet vurdering av virkemåte	33
4.2 Samlet vurdering av effekter og måloppnåelse	35
4.3 Anbefaling	38

Sammendrag og konklusjoner

Tilskuddsordningen for aktivitetstiltak for å motvirke ensomhet og passivitet ble etablert i 2013, og har siden da gitt støtte til 154 unike virksomheter og 280 prosjekter. Oslo Economics evaluerer i denne rapporten ordningens virkemåte, effekter og måloppnåelse. Vår vurdering er at kjennskap til ordningen er god og at tilskuddsordningen er attraktiv og verdifull for søkergruppen. Det er utstrakt grad av samarbeid i prosjektene som får støtte gjennom tilskuddsordningen, men grad av samarbeid er nedadgående. Videre synes aktivitetene som er igangsatt egnet for å skape sosialt fellesskap, for igjen å nå formålet med tilskuddsordningen som er å motvirke ensomhet og passivitet. Den innrapporterte deltakelsen gir uttrykk for en relativt god deltakelse på aktivitetene. Måloppnåelsen vurderes derfor samlet sett som tilfredsstillende. Alt i alt er det vår vurdering at nytten av ordningen står i rimelig forhold til kostnaden og at ordningen derfor bør videreføres, med noen anbefalinger om justeringer.

Tilskuddsordning for aktivitetstiltak for å motvirke ensomhet og passivitet

For å bidra til helsefremming og forebygging av helseplager for eldre, vedtok Stortinget i 2013 å etablere en tilskuddsordning for å opprette aktivitet- eldre- og seniorsentre, som senere ble omdefinert til aktivitetstiltak rettet mot å motvirke ensomhet og passivitet. Ordningen støtter ulike tiltak i regi av kommuner, fylkeskommuner, organisasjoner og stiftelser, og har utløst mye aktivitet og engasjement over hele landet. Hovedmålsettingen med tilskuddsordningen de siste årene har vært å motvirke ensomhet, passivitet og sosial tilbaketrekning, gjennom å skape aktivitet, deltakelse, sosialt fellesskap og møteplasser. Tilbudene som skapes skal være lavterskeltilbud. Hovedaktørene i ordningen er tilskuddsgiver (Helse- og omsorgsdepartementet), tilskuddsforvalter (Helsedirektoratet), tilskuddsmottakere (kommuner, fylkeskommuner, stiftelser, organisasjoner og statlige, fylkeskommunale og kommunale foretak) og brukere (målgruppen).

Evalueringsoppdraget

Evalueringsoppdraget har bestått av tre hovedproblemstillinger basert på Helsedirektoratets evaluerings-spørsmål i oppdragsutlysningen:

- *Evalueringsoppdraget har bestått av tre hovedproblemstillinger basert på Helsedirektoratets evaluerings-spørsmål i oppdragsutlysningen:*
- *Evalueringsoppdraget har bestått av tre hovedproblemstillinger basert på Helsedirektoratets evaluerings-spørsmål i oppdragsutlysningen:*
- *Evalueringsoppdraget har bestått av tre hovedproblemstillinger basert på Helsedirektoratets evaluerings-spørsmål i oppdragsutlysningen:*
- *Evalueringsoppdraget har bestått av tre hovedproblemstillinger basert på Helsedirektoratets evaluerings-spørsmål i oppdragsutlysningen:*

Vi har benyttet et bredt informasjonsgrunnlag i evalueringen, herunder analyse av søknadsinformasjon, gjennomgang og analyse av alle rapporter for prosjektene som har fått støtte fra 2013 til og med 2017, dybdeintervjuer med ulike interessenter, samt gjennomgang av annen tilgjengelig informasjon.

Ordningens virkemåte

Vi har analysert hvordan søkergruppen synes å kjenne til tilskuddsordningen, hvordan gruppen oppfatter ordningen, om det er skjedd tilpasninger til endringer i ordningens formål og hvordan prosjektene skaper samarbeidsarenaer rundt ulike tiltak og aktiviteter.

Alt i alt vurderer vi kjennskapen til tilskuddsordningen blant potensielle søkere som god. Antallet søknader på tilskuddsordningen i perioden 2013 til 2018 er et uttrykk for dette med 1 230 søknader om støtte, fordelt på 583 unike søkere. Ordningen virker å være særlig kjent blant landets kommuner, som utgjør halvparten av søkerne. Ordningen virker å være mindre kjent i de tre nordligste fylkene. Det er vår vurdering at tilskuddsordningen er attraktiv for søkergruppen.

Generelt sett oppfatter søkerne og organisasjoner som representerer målgruppen for tilskuddet ordningen som verdifull. Det er en generell tilbakemelding at behovet for å skape aktivitet for målgruppen er stort, og at denne tilskuddsordning er en av få muligheter for å søke støtte til denne typen aktivitet.

Det er vår forståelse at søknads- og rapporteringskravene ikke differensieres etter størrelse på søknads-/tilskuddsbeløpet. Det betyr at et prosjekt på 13 000 kroner og et prosjekt på 2,4 millioner kroner forholder seg til de samme prosedyrene og skjemaene. Selv om det er enklere å søke/dokumentere et lite prosjekt sammenlignet med et stort prosjekt, vil prosedyrene relativt sett redusere verdien av det minste prosjektet mer enn det store. Om lag 30 prosent av tilskuddene som er gitt i perioden er under 200 000 kroner. Til sammen utgjør disse 8 prosent av det samlede tilskuddet som er gitt. Det er vår vurdering at man bør vurdere å differensiere krav til søknader og rapporteringer avhengig av størrelse.

Målgruppen for ordningen ble endret fra og med utlysningen av midlene i 2017. Endringen innebar en utvidelse av målgruppen ved at det også ble åpnet for tilsvarende tiltak for andre målgrupper enn eldre. Endringen har ikke gitt vesentlig økning i antallet søknader som er kommet inn i ordningen i 2017 og 2018. Det kan imidlertid synes som at prosjekttypene det søkes om tilskudd til endrer seg noe. Antallet søknader med begrepet eldre eller seniorer i prosjekttittelen går ned fra og med 2017 sammenlignet med trenden frem til og med 2016. Andelen prosjekter med disse begrepene i prosjekttittelen og i prosjektbeskrivelsen går også ned. Dette kan tyde på at endringen har medført noe endring i søknadsporteføljen og evt. i tilsagnsporteføljen, i tråd med endringen i formålet.

Det er utstrakt grad av samarbeid i prosjektene som får støtte gjennom tilskuddsordningen. To tredeler av prosjektene over perioden fra 2013 til 2017 rapporterer om samarbeid med andre lokale aktører. Det har likevel over perioden vært en nedadgående tendens i antallet prosjekter som legger opp til samarbeid. Det er vår vurdering at den nedadgående trenden knyttet til samarbeid i prosjektene som får tilskudd kan være en svakhet for muligheten til å skape effekter for målgruppen over tid. Det bør vurderes om uttelling for samarbeid bør vektlegges ytterligere i fordelingen av tilskuddene.

Effekter og måloppnåelse

Vi har analysert hva tilskuddet betyr økonomisk, hvilke aktiviteter som er igangsatt, hvilken deltagelse som er oppgitt på aktivitetene, hvordan prosjektene selv vurderer måloppnåelse samt hvilke utløsende effekter tilskuddet vurderes å ha.

I perioden fra 2013 til 2018 er det gitt i overkant av 95 millioner kroner til 280 ulike prosjekter. Størrelsen på tilskudd varierer fra 13 000 kroner til 2,4 millioner kroner. I gjennomsnitt har tilskuddsbeløpet vært om lag 374 000 per tilsagn over hele perioden (median 300 000 kroner). Vi ser at tilskuddene utgjør en betydelig andel av prosjektenes totale utgifter, samtidig som en stor andel av prosjektene ikke får innvilget hele søknadsbeløpet. Dette indikerer at flere prosjekter tilpasser prosjektets omfang basert på støtten de mottar.

De direkte effektene av tilskuddet oppstår i form av aktiviteter som arrangeres som følge av tilskuddet og deltagelse på disse. Aktivitetene som skapes kjennetegnes av å være lavterskeltilbud og innebærer fysisk aktivitet og/eller sosiale møteplasser. Gitt at tilsagn om tilskudd er gitt på bakgrunn av en oppfatning av at det er tilstrekkelig aktivitet, er det vår vurdering at aktivitetsomfanget som er generert av tilskuddet synes greit. Det er vår vurdering at aktivitetene som er igangsatt synes egnet for å skape sosialt fellesskap, for igjen å nå formålet med tilskuddsordningen som er å motvirke ensomhet og passivitet.

Det synes å være en vridning i aktivitetsporteføljen hva gjelder tiltak rettet mot alle deler av befolkningen. Det er likevel fortsatt en overvekt av tiltak rettet mot den eldre delen av befolkningen, i tråd med regelverket. Dette kan potensielt endre seg over tid, ettersom virkeperioden for den nye formålsformuleringen er relativt kort. Det er vår vurdering at det er for tidlig å konkludere helt på hvorvidt endringen i formålet med tilskuddsordningen fullt ut er implementert i sammensetningen av søknader og prosjekter. Det er likevel grunn til å tro at søknadene og prioriteringene allerede reflekterer ønsket om å utvide målgruppen.

Deltakelsen på aktivitetene som er gjennomført er rapportert lite systematisk (ikke et krav) og på forskjellige måter. Gjennomsnittlig antall deltakere på aktivitetene som har rapportert om dette (74 prosjekter) er relativt høyt (i underkant av 370 deltakere). Det er imidlertid enkeltprosjekter som er svært drivende for dette gjennomsnittet. Medianen for antallet deltakere der dette er rapportert, er 95 deltakere (uavhengig av hvordan dette tallet fremkommer).

Dersom vi legger til grunn at medianen for antallet deltakere gjelder for hele prosjektporteføljen, tilsier det i underkant av 4000 kroner i tildelt tilskudd per deltaker (gitt gjennomsnittlig tilskudd på 374 000 kroner per prosjekt). Dersom deltakelsen i gjennomsnitt er halvparten av dette, er tilsvarende tildelt tilskudd per deltaker 8000 kroner. Og motsatt, dersom deltakelsen antas å vedvare over flere år (eksempelvis to år), tilsier det om lag 2000 kroner per deltaker.

Det er vår vurdering at den innrapporterte deltakelsen gir uttrykk for en relativt god deltakelse på disse aktivitetene, tatt i betraktning at deltakelsen også representerer kun ett år. Dersom dette er et representativt uttrykk vurderer vi deltagelsen som god, og med en lav kostnad per deltakelse. Det er likevel vår vurdering at rapporteringen på deltagelse er for lite systematisk til å konkludere fullt ut om deltakelsen er god eller dårlig. Ettersom deltagelsen er avgjørende for hvor bredt tiltaket virker, og derigjennom i hvor stor grad tiltaket kan bidra til å motvirke ensomhet og passivitet, er det vår vurdering at det bør utvikles bedre måter å måle deltakelse i prosjektene på.

Det er vår vurdering at effektene målt i aktiviteter og deltakelse skapt gjennom tilskuddet, alt i alt er i tråd med målsettingene. Rapporteringen er likevel i begrenset grad systematisert, noe som vanskeliggjør vurderingen av effekter.

Det endelige målet (samfunns målet) med tilskuddsordningen er å motvirke ensomhet og passivitet gjennom å arrangere ulike aktiviteter som bidrar til sosialt fellesskap. At samfunns målet nås vil likevel være et spørsmål om deltagerne opplever at de bidrar til å forebygge ensomhet og passivitet. Vi har ikke hatt tilgang til brukerundersøkelser knyttet til prosjektene som er gjennomført med tilskudd, i den grad dette gjennomføres etter eget initiativ i prosjektene. Likevel uttrykker organisasjoner som representerer målgruppen gjennom intervjuer at tiltakene bidrar til økt sosialt samvær ved å bringe personer i målgruppen sammen, og bidrar til økt fysisk aktivitet ved å skape et lavterskeltilbud. Tiltakene bidrar således til økt mestring, bedre helse og økt livskvalitet.

Vi har også vurdert om nytten av ordningen kan syntes å stå i rimelig forhold til kostnadene (tilskuddsbeløpet). Illustrert ved et regneeksempel har vi vist at dersom hvert prosjekt i gjennomsnitt når 50 deltakere eller flere, og hver deltaker i gjennomsnitt får en helsegevinst som minst tilsvarer 0,006 kvalitetsjusterte leveår, vil samlet nytteverdi av prosjektene minst tilsvare det samlede tilskuddsbeløpet på 20 millioner kroner. Den samme nytteverdien oppnås dersom hvert prosjekt har 100 deltakere som hver oppnår en helsegevinst på 0,003 kvalitetsjusterte leveår. I tillegg til tilskuddsbeløpet på 20 millioner kroner medfører ordningen kostnader tilknyttet administrasjon, både hos Helsedirektoratet, i forbindelse med søknadsprosessen for søkerne, og til rapportering for tilskuddsmottakerne. Likevel illustrer vårt regneeksempel at ordningen, selv med et beskjedent antall deltakere per prosjekt og et forsiktig anslag på helsegevinst per deltaker, trolig gir en nytteverdi som overstiger kostnadene.

Våre anbefalinger

Det er krevende å måle eksakte effekter av tilskuddsordningen ettersom rapporteringen på effekter er lite systematisert samlet sett, og i stor grad varierer mellom prosjektene. Det er likevel vår vurdering at det skal lite effekt til (målt i kvalitetsjusterte leveår) før kostnadene ved ordningen oppveies.

Vi anbefaler at tilskuddsordningen videreføres med enkelte justeringer:

- Vi har ikke observert behov for å utvide føringene for ordningen utover det som gjelder i dag. Vi anbefaler derfor at den nåværende innretningen videreføres.
- Det er vår anbefaling at direktoratet sikrer seg at kommunene i særlig de tre nordligste fylkene også kjenner ordningen, og at informasjon om ordningen til organisasjonene når ut til de operative delene.
- Det er vår anbefaling at det gjøres en vurdering av hvorvidt det er mulig å differensiere på kravene som stilles til søknad og rapportering avhengig av tilskuddsbeløpet.
- Det er vår anbefaling at Helsedirektoratet vurderer hvorvidt rapportering av resultater og effekter kan standardiseres i større grad enn i dag. Etter vår vurdering kan dette innebære en forenkling for tilskuddsmottakerne sett opp mot dagens rapportering med mye fritekst.
- Det er vår anbefaling at Helsedirektoratet vurderer om det sentralt kan utvikles et enkelt spørreskjema til deltagerne som kan deles med prosjektene. Krav om å innhente denne typen informasjon kan eventuelt legges på de store prosjektene.
- I regelverket for tildeling av tilskudd heter det at samarbeid vil vektlegges. Samarbeid mellom ulike aktører fremstår særlig som et suksesskriterium, både gjennom rapporteringen og gjennom intervjuene. Samtidig ser vi at antallet samarbeidspartnere i prosjektene som får støtte, reduseres over tid. Det er vår anbefaling at Helsedirektoratet i videre tildelinger sikrer at denne dimensjonen er tilstrekkelig ivarettatt.

1. Tilskuddsordning for aktivitetstiltak, evalueringsoppdrag og metode

Norge står overfor en eldrebølge, og i tiden fremover vil andelen eldre i befolkningen øke betydelig. Dagens velferdssystem vil komme under stadig økende press. Utfordringen vil særlig treffe små kommuner i mindre sentrale strøk, der mange yngre i befolkningen trekker mot de større byene. For å redusere helse-utgifter og muliggjøre yrkesdeltakelse for eldre, vil forebygging av både sykdom, funksjonssvikt og sosiale problemer stå sentralt. Det er også et mål at eldre skal være aktive og selvhjulpne så lenge som mulig. Med bakgrunn i Stortingsmeldingene 34 Folkehelsemeldingen og 29 Morgendagens omsorg (2012-2013) etablerte helsemyndighetene i 2013 en tilskuddsordning for å bidra til en aktiv, meningsfull og sunn aldring. Oslo Economics evaluerer i denne rapporten ordningens virkemåte, effekter og måloppnåelse, og gir en samlet vurdering av ordningen.

1.1 Tilskuddsordning for aktivitetstiltak for å motvirke ensomhet og passivitet

Mange opplever at kontaktnettet reduseres etter hvert som man blir eldre. Det kan føre til isolasjon og ensomhet, som videre kan gi økt sårbarhet for sykdom og generelt redusert livskvalitet.

For å bidra til helsefremming og forebygging av helseplager for eldre, etablerte helsemyndighetene i 2013 en tilskuddsordning for aktivitetstiltak rettet mot å motvirke ensomhet og passivitet. Ordningen støtter ulike tiltak i regi av kommuner, fylkeskommuner, organisasjoner og stiftelser, og har utløst mye aktivitet og engasjement over hele landet.

1.1.1 Målene med ordningen

Hovedmålsettingen med tilskuddsordningen er å motvirke ensomhet, passivitet og sosial tilbaketrekning,

gjennom å skape aktivitet, deltagelse, sosialt fellesskap og møteplasser. Dette gjøres gjennom å støtte ulike aktivitetstiltak i regi av forskjellige tiltaksaktører.

Opprinnelig var ordningen knyttet til etablering og utvikling av aktivitets- og seniorsentre. Ordningen skiftet så målsetning og navn til Aktivitet for seniorer og eldre, slik at det også kunne gis tilskudd til aktiviteter for seniorer/eldre som ikke var knyttet til egne senior- og aktivitetssentre. I 2017 ble målgruppen utvidet slik at også andre grupper som står i fare for å oppleve ensomhet, passivitet og sosial tilbaketrekning ble inkludert. Seniorer og eldre er likevel fortsatt en prioritert målgruppe.

Selv om ordningen har vært igjennom flere navneendringer, regelverksendringer og justeringer, har hovedmålsettingen om å motvirke ensomhet og passivitet vært den samme hele tiden. Det har også vært et mål at tilbudene som skapes skal være lavterskeltilbud hvor det ikke stilles krav om enkeltvedtak eller medlemskap i en forening.

Ordningen er både en del av regjeringens satsing Omsorg 2020 og regjeringens mobilisering mot ensomhet. Tiltaket er også med på å oppfylle delmål 3.4 i FNs bærekraftsmål, som innebærer å «*innen 2030 redusere prematur dødelighet forårsaket av ikke-smittsomme sykdommer med en tredel gjennom forebygging og behandling, og fremme mental helse og livskvalitet*».

1.1.2 Aktører og roller

Hovedaktørene i ordningen er tilskuddsgiver, tilskuddsforvalter, tilskuddsmottakere og brukere (Figur 1-1). Tilskuddsgiver og «eier» av ordningen er Helse- og omsorgsdepartementet, som bestemmer mål og retningslinjer for ordningen. Helsedirektoratet forvalter ordningen, og tildeler og følger opp tilskuddene. Søkere på og mottakere av tilskudd er kommuner, fylker og statlige, fylkeskommunale og kommunale foretak, og stiftelser og organisasjoner, som organiserer aktivitetstilbud med utgangspunkt i tilskuddsmidlene de har blitt tildelt. Sluttbrukerne av tilskuddsordningen er personer i målgruppen som deltar på de nevnte aktivitetstilbudene.

Figur 1-1: Aktører, roller, ansvar og oppgaver i tilskuddsordningen



Illustrasjon Oslo Economics

1.1.3 Retningslinjer

For at søknaden om tilskudd skal bli vurdert av Helsedirektoratet må det foreslåtte tiltaket ha som mål å motvirke ensomhet og passivitet, samt at målgruppen er personer som står i fare for å oppleve ensomhet og sosial tilbaketrekning (fortrinnsvis seniorer og eldre). Tiltaket må også være helsefremmende og forebyggende. I tillegg er det et krav om at tiltaket må være et lavterskeltilbud, hvor det ikke stilles krav til medlemskap for deltakelse eller at tiltaket retter seg utelukkende mot bestemte diagnosegrupper.

Tilskuddene utbetales for ett år av gangen etter det såkalte ettårsprinsippet, og skal derfor brukes i løpet av det året de er tildelt. Det er imidlertid også mulig å få innvilget tilskudd på inntil tre år. I disse tilfellene kreves det at prosjektet har nasjonal overføringsverdi, samt at det foreligger en plan for videreføring etter prosjektperiodens slutt.

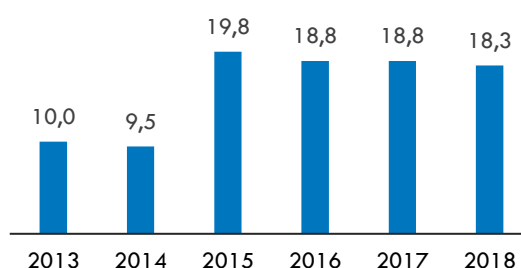
Mottakeren av tilskuddet må levere budsjett, regnskap og rapportering av tiltakets måloppnåelse innen 1. april året etter tildeling av tilskuddsmidler.

1.1.4 Økonomiske rammer

Stortinget har siden 2015 bevilget i underkant av 20 millioner kroner årlig til tilskuddsordningen. I 2013 og 2014 utgjorde tilskuddet om lag 10 millioner kroner per år. I perioden 2013 til 2018 er det samlet utbetalt om lag 95 millioner kroner (Figur 1-2). Figuren viser ikke overføringer av ubrukt tilskudd mellom årene.

Figur 1-2: Tilskudd per år 2013-2018, mill. kroner

Samlet tilskudd 2013-2018: 95,2 mill. kr

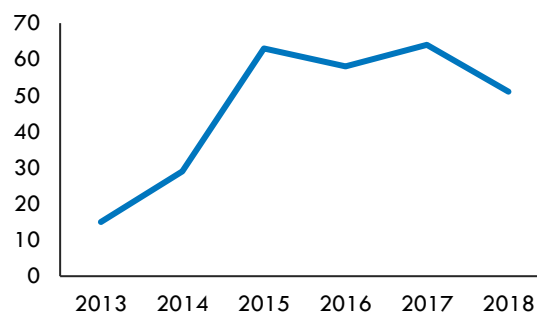


Kilde: Data levert av Helsedirektoratet. Analyse: Oslo Economics. Merk at figuren ikke viser overføringer av ubrukt tilskudd mellom årene.

1.1.5 Prosjekter som har fått tilskudd

I perioden 2013 til 2018 har det vært om lag 1 230 søknader om tilskudd. Totalt har 280 prosjekter i hele landet fått tilskudd. De to første årene, der rammen var om lag 10 millioner kroner per år, fikk henholdsvis 15 og 29 prosjekter tilskudd (Figur 1-3). Fra 2015 til og med 2018 er det årlige tilskuddet på i underkant av 20 millioner kroner fordelt på mellom 51 til 64 prosjekter per år.

Figur 1-3: Antall prosjekter som har fått tilskudd per år

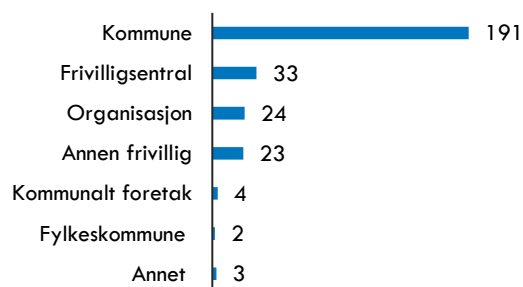


Kilde: Data levert av Helsedirektoratet. Analyse: Oslo Economics. (N=280)

De fleste prosjektene er styrt av lokale aktører og tilpasset lokale forhold, mens noen få er i regi av

landsomfattende organisasjoner. Av de 280 prosjektene som har fått støtte i perioden er det en overvekt av kommuner som er prosjektansvarlige (i underkant av 70%). Frivilligsentraler og ulike organisasjoner har også stått som prosjektansvarlige i en rekke prosjekter (Figur 1-4).

Figur 1-4: Antall prosjekter etter mottakerkategori



Kilde: Data levert av Helsedirektoratet. Analyse: Oslo Economics. (N=280)

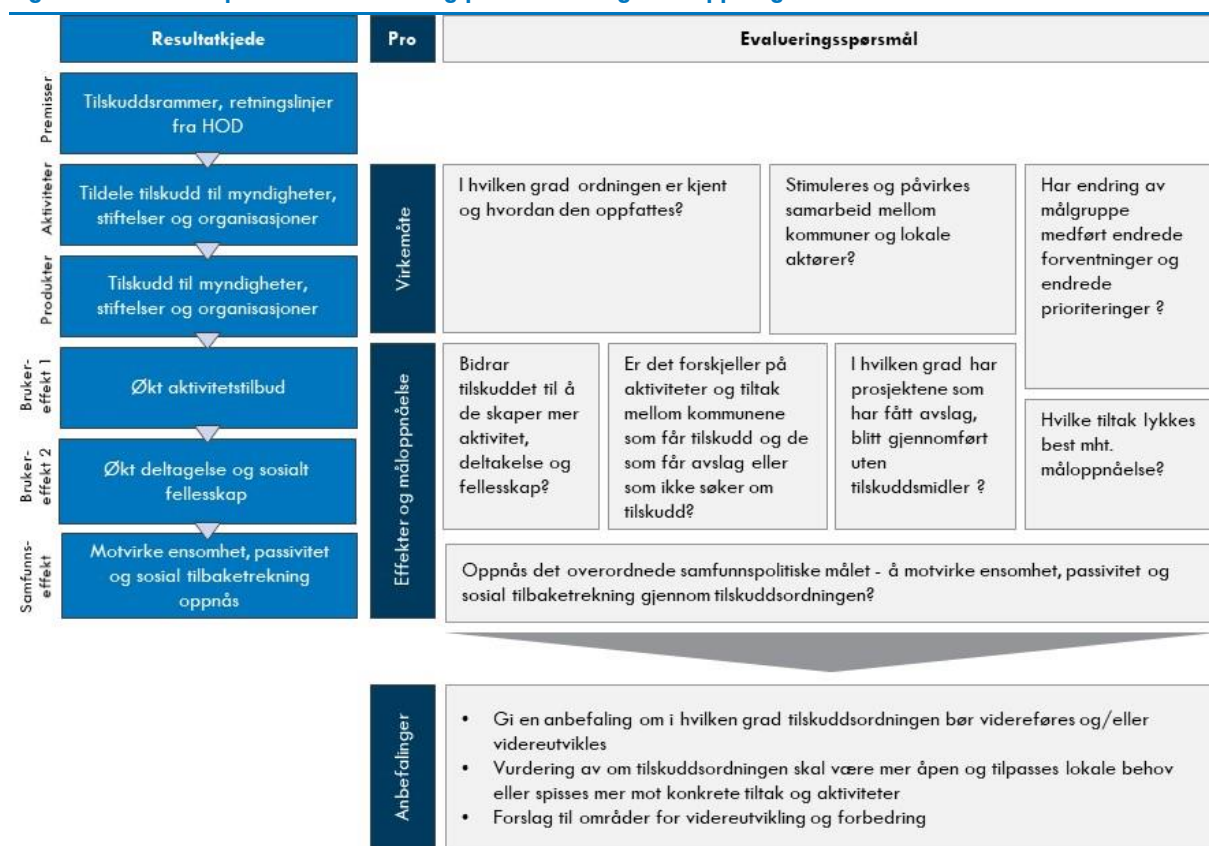
1.2 Evalueringsoppdraget

Evalueringsoppdraget har bestått av tre hovedproblemstillinger basert på Helsedirektoratets evalueringsspørsmål i oppdragsutlysningen:

- *Evaluering av ordningens virkemåte:* Vurdering av synspunkter på ordningen og hvordan søkerne tilpasser seg.
- *Evaluering av effekter og måloppnåelse:* Vurdering av hvilke effekter tilskuddsmidlene gir, og i hvilken grad tilskuddene bidrar til å realisere målene for tilskuddsordningen.
- *Identifisering av eventuelle forbedringer i ordningen:* Vurderinger av justeringer av tilskuddsordningens innretning basert på evaluering av effekter og måloppnåelse.

Som et verktøy for å evaluere tilskuddsordningen har vi etablert en resultatkjede som illustrerer sammenhengen mellom innsats og resultat. I Figur 1-5 (venstre side) har vi illustrert en slik overordnet resultatkjede for tilskuddsordningen; den viser sammenhengen mellom innsats (premisser, aktiviteter og produkter) og forventede resultater (bruker- og samfunns effekter). I tilknytning til resultatkjeden (figurens høyre side) har vi plassert de tre hovedproblemstillingene med tilhørende evalueringsspørsmål, for å synliggjøre hvilke deler av resultatkjeden de ulike problemstillingene og spørsmålene adresserer.

Figur 1-5: Resultatkjede for tilskuddet og problemstillingene i oppdraget



Kilde: Oslo Economics basert på Veileder i evaluering av statlige tilskuddsordninger, DFØ 2007.

Kapittel 2 i denne rapporten tar for seg problemstillingen og evalueringsspørsmålene knyttet til tilskuddsordningens virkemåte.

Kapittel 3 i denne rapporten tar for seg problemstillingen og evalueringsspørsmålene knyttet til effekter og måloppnåelse i tilskuddsordningen.

Kapittel 4 tar for seg våre samlede vurderinger og anbefalinger for ordningen, herunder vurdering av hvorvidt samfunns målet nås.

1.3 Informasjon og data

Vi har benyttet et bredt informasjonsgrunnlag i evalueringen, herunder:

- Analyse av overordnet søknadsinformasjon 2013 til og med 2018
- Gjennomgang og analyse av alle prosjektrapporter for prosjektene som har fått støtte i 2013 til og med 2017
- Dybdeintervjuer med ulike interessenter
- Analyse av øvrig informasjon

1.3.1 Analyse av overordnet søknadsinformasjon

Fra 2013 til og med 2018 er det til sammen levert 1 230 søknader om tilskudd fra ulike aktører. I våre analyser har vi lagt til grunn informasjon om hvem som har søkt, søknadsbeløp, hvem som har fått tilskudd og annen relevant informasjon fra søknadene.

1.3.2 Gjennomgang av alle rapporter for prosjekter som har fått støtte i årene 2013 til og med 2017

Til sammen har 280 prosjekter fått tilskudd fra 2013 til 2018. Det er kun prosjektene til og med 2017 som har/skulle ha levert resultatrapporter. Totalt er det gitt 229 tilskudd i perioden 2013 til og med 2017. Vi har hatt tilgang på 217 rapporteringer.

Rapporteringene er basert på et standard Altinn-skjema med stor grad av utfylling i fritekst. Vi har systematisert deler av informasjonen i en egen database. Dette er i hovedsak informasjon per år om søker, økonomiske forhold (søknadsbeløp, tilskudd, egenfinansiering), antall og type samarbeidspartner, aktivitetstype og måloppnåelse. Ettersom rapporteringsskjemaet har en fleksibel utforming med stor grad av fritekst, er det stor variasjon i hvordan skjemaet er utfyllt. Vi har systematisert informasjonen

så langt det lar seg gjøre innenfor oppdragets omfang.

Databasen er benyttet som underlag for analysene. Antallet rapporter ($N=n$) som ligger til grunn i hvert enkelt analysepunkt varierer noe fordi ikke alle rapporter svarer på alle forhold.

1.3.3 Dybdeintervjuer

Vi har gjennomført dybdeintervjuer med fire hovedgrupper av interessenter:

- Utvalgte søkere som har fått innvilget støtte (kommuner, frivilligsentraler og organisasjoner)
- Utvalgte søkere som har fått avslag (kommuner, frivilligsentraler og organisasjoner)
- Utvalgte potensielle søkere som ikke har søkt gjennom perioden (kommuner)
- Utvalgte organisasjoner som representerer målgruppen (seniorforeninger o.l.) og søkergrupper (frivillig organisasjoner, stiftelser o.l.).

I tillegg har vi hatt intervjuer og dialog med Helsedirektoratet.

Til sammen har vi gjennomført 36 intervjuer. I intervjuene har vi vektlagt temaer som hvordan de ulike interessentene opplever ordningen, hvorfor de innretter seg som de gjør, betydningen av tilskuddet, hvilke effekter de opplever som følge av tiltakene, samspillet med lokalsamfunnet, og suksesskriterier.

Vi har benytte semistrukturerte dybdeintervjuer. Temaliste for intervjuene ble sendt ut til respondentene på forhånd. Intervjuene er gjennomført over telefon.

1.3.4 Analyse av øvrig informasjon

Vi har gjennomgått annen relevant informasjon, hovedsakelig informasjon om tilskuddsordningen (budsjett dokumenter, beskrivelser på Helse-direktoratets hjemmesider o.l.) samt informasjonsmaterieil knyttet til Helsedirektoratets informasjonsstrategi.

1.4 Gjennomføring

Evalueringen er gjennomført i perioden fra juli til desember 2018.

2. Ordningens virkemåte

Siden etablering av ordningen i 2013 og frem til 2018 har totalt 583 unike virksomheter søkt om tilskudd fra ordningen, hvorav halvparten er kommuner. Ordningen virker å være særlig kjent blant landets kommuner, og oppfattes generelt positivt av de ulike søkerne. Etter at målgruppen for ordningen ble utvidet til å omfatte alle aldersgrupper, er andelen prosjekter rettet mot eldre noe redusert. Prosjektene utløser lokale samarbeid mellom ulike aktører, og samarbeidene synes å være svært viktig for prosjektenes vellykkethet.

Imidlertid observerer vi en fallende grad av samarbeid i prosjektene, noe som ikke nødvendigvis synes som positivt.

Ordningens virkemåte handler primært om å vurdere hvordan søkergruppen for tilskuddsordningen oppfatter ordningen, hvordan de tilpasser seg og hvordan ordningen påvirker måten ulike aktører samarbeider på.

Evaluerings av ordningens virkemåte omfatter fire overordnede evaluerings spørsmål med tilhørende resultatindikatorer og vurderingspunkter (Tabell 2-1). I det følgende gjennomgår vi våre funn og vurderinger knyttet til disse spørsmålene.

Tabell 2-1: Evaluerings spørsmål for ordningens virkemåte

Evaluerings spørsmål		Resultatindikatorer og vurderingspunkter
1.	I hvilken grad er ordningen kjent?	• Antall og type søkere i forhold til størrelse på total mulig søkermengde, utvikling over tid • Kjennskap til ordningen blant et utvalg ikke-søkere • Hvordan Helsedirektoratet jobber for å informere om ordningen
2.	Hvordan oppfattes ordningen?	• Utvalgte søkeres oppfatning av ordningen
3.	Har endring av målgruppe medført endrede forventninger og endrede prioriteringer?	• Utvikling i antall og type prosjekter det søkes om • Utvikling i antall og type prosjekter det bevilges midler til • Utvalgte tilskuddsmottakeres oppfatning av endringen
4.	Effekt på lokalsamfunn – hvordan er samspillet mellom ulike aktører, og hvordan påvirkes samarbeidet mellom kommuner og frivillige?	• Grad av samarbeid i prosjektene som får støtte, utvikling over tid • Type samarbeid i prosjektene som får støtte, utvikling over tid • Utvalgte tilskuddsmottakeres vurdering av samarbeid og samspill

2.1 Kjennskap til ordningen

Det første spørsmålet handler om i hvilken grad ordningen er kjent. For å vurdere kjennskap til ordningen har vi analysert søkermassen og sett på følgende forhold:

- Analyse av søkermassen: Analyse av antallet søkere samt hvem har søkt og hvem som ikke har søkt på tilskuddsordningen. Dette kan være et uttrykk for hvordan den potensielle søkergruppen for tilskuddet kjenner til ordningen.

- Forståelse av kjennskap til tilskuddsordningen hos utvalgte potensielle søkere som ikke har søkt på tilskuddsordningen: At potensielle søkere ikke har søkt på ordningen kan skyldes manglende kjennskap, men også andre forhold.
- Vurdering av Helsedirektoratets informasjonsstrategi knyttet til tilskuddsordningen: Hvordan Helsedirektoratet informerer om ordningen kan ha betydning for hvor kjent ordningen er.

Våre hovedinntrykk av kjennskap til ordningen er:

- Ordningen virker å være godt kjent blant kommuner, som utgjør halvparten av den totale søkermassen. 70 prosent av alle kommuner har søkt minst én gang.
- Ordningen virker å være kjent blant et stort antall organisasjoner, men det er vanskelig å anslå populasjonen av relevante organisasjoner.
- Ordningen virker å være mindre kjent blant frivilligsentraler, kommunale foretak og fylkeskommuner.
- Informasjonsstrategien for ordningen er bred og favner en stor del av den potensielle søkergruppen, særlig kommunale aktører.

2.1.1 Antallet og type søkere

Det er (i dag) en rekke potensielle søkere på ordningen, herunder alle kommuner, fylkeskommuner, offentlige foretak, stiftelser og organisasjoner. Det gjør det krevende å vurdere den potensielle søkergruppen opp mot de som faktisk søker, særlig når det gjelder stiftelser og organisasjoner. Vi har gjennomgått alle søknadene for alle årene for tilskuddsordningen, og systematisert hvem og hvor mange som har søkt innenfor de ulike søkergruppene.

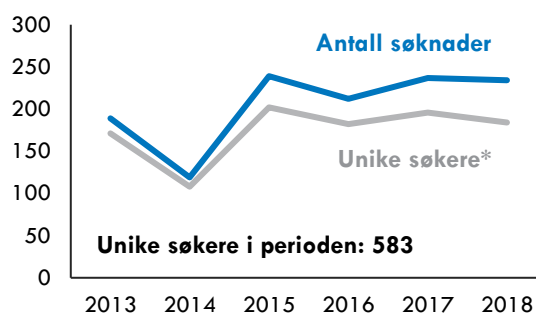
Antall *unike søkere* i perioden er en nedre grense for hvor mange som kjenner til ordningen. Dette antallet er deretter så langt som mulig sammenlignet med populasjonen av de ulike søkergruppene, som grunnlag for å vurdere i hvilken grad ordning er kjent.

I løpet av perioden for tilskuddsordningen, det vil si fra 2013 til 2018, har Helsedirektoratet mottatt totalt 1 230 søknader om tilskudd, fordelt på 583 unike søkere. Det er altså 583 ulike aktører som har søkt på tilskuddsordningen siden den ble etablert.

For de to første årene av tilskuddsordningen (2013 og 2014) var det stor forskjell både i antall søknader og unike søkere, ved at antallet halverte seg fra 2013 til 2014. I denne perioden ble det tildelt om lag 10 millioner kroner per år.

I perioden fra 2015 til 2018 har antall søkere vært relativt stabilt, med i overkant av 200 søknader per år. Selv om antall søknader var relativt stabilt, falt antall unike søkere noe fra 2017 (196) til 2018 (184). I denne perioden har det årlige tilskuddet vært stabilt på i underkant av 20 millioner kroner.

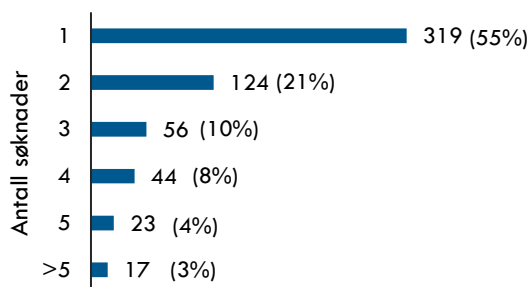
Figur 2-1: Utvikling i antall søknader og unike søkere per år 2013-2018



Kilde: Data levert av Helsedirektoratet. Analyse: Oslo Economics
*Unike søkere per år telles som unike én gang per år

Hver enkelt søker har i gjennomsnitt søkt 2,1 ganger i løpet av perioden 2013 til 2018. Av de 583 unike søkerne i perioden søkte flestparten (55%) kun en gang (Figur 2-2). 124 søkere leverte to søknader, mens 140 (25%) søkte tre eller flere ganger. Prosjekter som er flerårige søker og rapporterer hvert år, og teller som enkeltprosjekter i oversiktene.

Figur 2-2: Antall søkere etter hvor mange søknader de har levert, 2013-2018

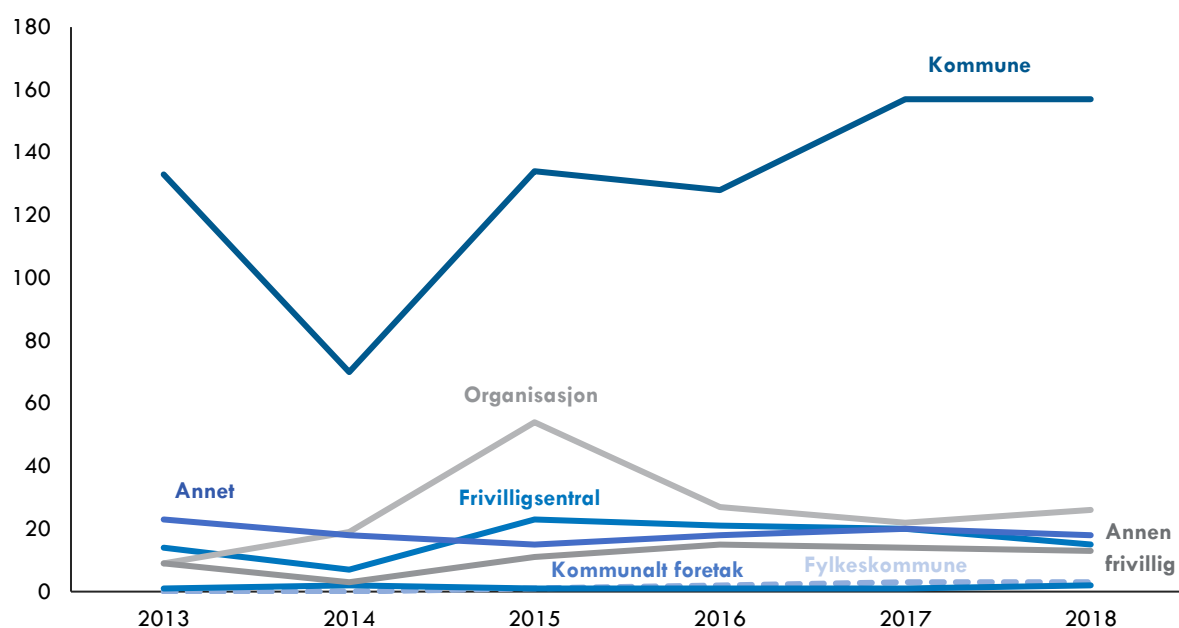


Kilde: Data levert av Helsedirektoratet. Analyse: Oslo Economics (N=583). Flerårige prosjekter telles hvert år.

Blant de ulike søkerne er kommuner en dominerende kategori (Figur 2-3). I alt 292 unike kommuner har søkt tilskudd fra ordningen, noe som utgjør halvparten av alle unike søkere i perioden 2013 til 2018. De 291 andre unike søkerne er blant annet frivilligsentraler, lokale og nasjonale foreninger og forbund, seniorsentre og andre ideelle og frivillige organisasjoner.

Antall kommuner som søker om tilskudd per år har nærmest doblet seg siden 2014, fra 64 kommuner i 2014 til 121 kommuner i 2018. Tilsvarende leverte disse kommunene 70 søknader i 2014 og 157 søknader i 2018 (Figur 2-3). For de andre søkerkategoriene har utviklingen vært relativt stabil, med unntak av organisasjoner. I 2015 søkte 46 ulike organisasjoner om tilskudd, mens tilsvarende tall i 2018 var 21.

Figur 2-3: Antall søknader etter søkerkategori i perioden 2013 til 2018



Kilde: Data levert av Helsedirektoratet. Analyse: Oslo Economics. Kategoriseringen av søkere er gjort skjønnsmessig og er beheftet med usikkerhet. Antall unike søkere per kategori i perioden 2013-2018: kommuner=292, organisasjoner=96, frivilligsentraler=62, kommunale foretak=6, fylkeskommuner=4, annen frivillig=33 og annet=90

Figur 2-4: Geografisk oversikt over kommuner som har søkt tilskudd i perioden 2013-2018



Kilde: Data levert av Helsedirektoratet. Analyse: Oslo Economics. Laget ved hjelp av ZeeMaps, koordinater hentet fra www.bedreinnsikt.no

Kommunene som har søkt støtte fra ordningen er fordelt over alle landets fylker (Figur 2-4). Basert på den store geografiske spredningen blant kommunene som har søkt, ser ordningen ut til å ha et bredt nedslagsfelt blant kommuner.

For Oslo ser vi vi at 15 av 15 bydeler har søkt støtte. Når en ser bort fra Oslo, varierer andelen av kommunene som har søkt støtte innenfor hvert fylke fra 50 prosent i Troms til 93 prosent i Vestfold. Særlig i fylkene i Nord-Norge (Troms, Nordland og Finnmark) er andelen av kommunene som har søkt (50-58 prosent) lav sammenlignet med resten av landet. Det kunne tenkes at lavere andel deltagelse fra kommunene i disse fylkene motsvares av at andre står som søkere, f.eks. organisasjoner. Søknadsinformasjonen (1 280 søknader) som vi har hatt tilgang til, inneholder ikke opplysninger som gjør det mulig å stedfeste søkere utenom kommuner og fylkeskommuner. Vi vet at både Nordland, Troms og Finnmark fylkeskommune har søkt, og at særlig Troms også har hatt flere frivillige organisasjoner som søkere. At de tre nordligste fylkeskommunene har søkt, som de eneste sammen med Sogn og Fjordane, oppveier noe for at kommunene er svakere representert. Likevel er det ingen opplagt forklaring på hvorfor kommunene i nord og Hedmark er sjeldnere representert blant søkerne.

Tabell 2-2: Antall og andel av kommuner som har søkt støtte fordelt etter fylke, 2013-2018

Fylker	Kommuner som har søkt	Andel av populasjon som har søkt
Oslo	1	100 %
Vestfold	13	93 %
Buskerud	19	90 %
Trøndelag	42	89 %
Akershus	19	86 %
Vest-Agder	12	80 %
Rogaland	19	73 %
Telemark	13	72 %
Østfold	12	67 %
Sogn og Fjordane	17	65 %
Møre og Romsdal	23	64 %
Oppland	16	62 %
Hordaland	20	61 %
Aust-Agder	9	60 %
Finnmark	11	58 %
Hedmark	12	55 %
Nordland	22	50 %
Troms	12	50 %

Kilde: Data levert av Helsedirektoratet. Analyse: Oslo Economics. Antall kommuner per fylke er beregnet før kommunesammenslåingene som trådte i kraft 01.01.2018 ettersom kommunene som fikk tilskuddsmidler gjennom ordningen søkte om midlene før sammenslåingene fant sted. I 2017 ble Stokke og Andebu del av Sandefjord kommune. Begge disse har søkt om midler før sammenslåingen og telles derfor som separate kommuner i denne oversikten.

2.1.2 Kjennskap til ordningen blant ulike søkergrupper

Totalt har 292 unike kommuner søkt på ordningen. Andelen kommuner som har søkt på tilskuddsordningen (292/427) er dermed i underkant av 70 prosent. Etter vår vurdering indikerer dette at ordningen er godt kjent blant kommuner samlet sett.

Når det gjelder andre unike søkere (291), det vil si andre enn kommuner, inngår blant annet organisasjoner, frivilligsentraler, andre frivillige organisasjoner, kommunale foretak, og fylkeskommuner (Tabell 2-3).

Tabell 2-3: Fordeling av andre (ikke kommuner) unike søkere etter kategori

Søkere	Har søkt	Populasjon
Organisasjoner	96	
Frivilligsentraler	92	446
Annen frivillig	33	
Kommunale foretak	6	2700*
Fylkeskommuner	4	18
Annet**	90	

Kilde: Data levert av Helsedirektoratet. Antall kommunale eide selskap og foretak i Norge. Frivilligsentraler.no (446 frivilligsentraler fordelt på 345 kommuner). * = De fleste kommunale foretak vil ikke være aktuelle for å søke på tilskuddsordningen. ** = Kategorien «Annet» inneholder blant annet seniorsentre, idrettsforeninger og menigheter. Av disse 90 har kun 3 fått innvilget tilskudd

Som det fremgår av Tabell 2-3 har vi informasjon om antallet potensielle søkere kun for enkelte av disse søkerkategoriene. Våre vurderinger av kjennskap til ordningen blant de ulike søkerkategoriene er:

- **Organisasjoner:** Vi vet ikke hvor stor populasjonen er, og dermed vet vi ikke hvor stor andel søkermassen utgjør av potensielt antall søkere. Likevel er vår vurdering at 96 unike søkere er et høyt tall, og det synes grunn til å anta at ordningen er kjent blant et stort antall organisasjoner. Som vi skal se senere er organisasjoner også sterkt representert som samarbeidspartnere. Dette underbygger at ordningen er kjent også blant organisasjoner.
- **Frivilligsentraler:** Om lag 20 prosent av dagens antall sentraler har søkt i løpet av perioden. Gitt tilskuddsordningens karakter, hvor tilskuddet synes egnet for denne typen aktører, kan andelen som har søkt synes noe lav i forhold til potensielt antall søkere. Som vi skal se senere er også frivilligsentraler som organisasjoner sterkt representert som samarbeidspartnere. I tillegg er noen frivilligsentraler kommunale og kan i våre analyser fremstå som en kommune. Alt i alt mener vi derfor at ordningen nok også er relativt kjent blant frivilligsentraler.
- **Kommunale foretak:** Det er 6 kommunale foretak som har søkt. Sammenlignet med den totale populasjonen av kommunalt eide selskap og foretak (N=2700) er dette en lav andel. Likevel er mange av kommunale selskap og foretak utenfor målgruppen, slik at populasjonen ikke er et godt sammenligningsgrunnlag.
- **Fylkeskommuner:** Fire av 18 fylkeskommuner har søkt (om lag 22 prosent). Vi vurderer dette som et lavt antall. Alle prosjektsøknadene fra de fire fylkeskommunene rettet seg mot eldre. Likevel er

fylkeskommunens ansvarsområde i mindre grad enn kommunene mindre knyttet til lokalmiljøet og lokale tiltak. Ordningen er derfor i mindre grad er aktuell for denne målgruppen, noe som kan forklare det lave antallet søkere.

Isolert sett kan den lave andelen søkere i andre kategorier enn kommuner, indikere lav kjennskap til tilskuddsordningen. Det er imidlertid ikke mulig å si noe om denne forklaringsfaktoren sammenlignet med andre forklaringsfaktorer på et aggregert nivå. For å få bedre innblikk i mulige forklaringer på ikke-søkere (manglende kunnskap om ordningen eller andre forhold), har vi derfor intervjuet av et utvalg potensielle søkere som ikke har søkt gjennom perioden. Vi har konsentrert innhenting av informasjon om kjennskap til tilskuddsordningen blant ikke-søkere til et utvalg kommuner som aldri har søkt på ordningen.

Gjennom intervjuer gir disse kommunene inntrykk av at de generelt sett er godt kjent med tilskuddsordningene til Helsedirektoratet. Flere opplyser at de jevnlig får informasjon om tilskuddsordninger enten gjennom fylkesmannen eller ved selv å følge med på Helsedirektoratets hjemmeside. Et par av kommunene har også ansatte som har et særskilt ansvar for å holde seg oppdatert på tilskuddsordninger som kan være relevante.

Når det gjelder denne tilskuddsordningen konkret har omlag halvparten av kommunene vi har vært i kontakt med kjennskap til ordningen. De opplyser at de har vurdert å søke på ordningen og at det kan bli aktuelt å søke fremover. Blant de som ikke har kjennskap til ordningen sier de fleste at, selv om de ikke husker ordningen spesifikt, følger de generelt med på Helsedirektoratets utlysninger og antar at de har sett informasjon om ordningen tidligere.

2.1.3 Helsedirektoratets informasjonsstrategi

En viktig forutsetning for at tilskuddsordningen skal være kjent blant potensielle søkere, er at Helsedirektoratet informerer om ordningen på en god måte.

Tilskuddsordningen kunngjøres på Helsedirektoratets nettsider.¹ Her finnes regelverk, søkerveiledning og annen viktig informasjon om ordningen. På denne siden publiseres også oversikt over tilskuddsmottakere.

Når tilskuddet er kunngjort (normalt ca. 6 uker før fristen), sender Helsedirektoratet epost til postmottak for alle kommuner, fylkeskommuner og fylkesmann. Når det gjelder kommuner bes det om at informasjonen sendes bredt; det vil si til ordfører, rådmann, eldreråd, folkehelserådgivere, helse- og

omsorgsrådgivere, frivillig organisasjoner i kommunen, frivilligsentraler og andre relevante.

I tillegg til informasjonen på sine nettsider, sender Helsedirektoratet informasjon per epost til Frivillighet Norge og til Norges Frivilligsentraler sentralt. I eposten informeres det om at tilskuddsordningen «Aktivitetstiltak for å motvirke ensomhet og passivitet» (tidligere Aktivitet for seniorer og eldre) er kunngjort på Helsedirektoratets hjemmeside med lenke til denne. I tillegg gis det informasjon om ordningen i nyhetsbrev om folkehelsearbeid som går ut til landets fylkesmannsembeter, fylkeskommuner og kommuner.

En annen mulig informasjonskanal for tilskuddsordningen er den årlige erfaringskonferansen med presentasjon av prosjekter som er gjennomført med støtte fra tilskuddsordningen. Erfaringskonferanser har vært arrangert i 2014 (med innlegg fra tilskuddsmottakere fra 2013), 2015 (med innlegg fra tilskuddsmottakere fra 2014) og 2017 (med innlegg fra utvalgte tilskuddsmottakere fra 2015-2016). Alle konferansene har vært tilnærmet fulltegnet, med mellom 120-140 deltakere. Informasjon om erfaringskonferansene gis gjennom nyhetsbrev om folkehelsearbeid. Det blir også laget sak med påmelding på Helsedirektoratets nettsider under Kurs og konferanser. I tillegg sendes det ut informasjon til kommuner, fylkeskommuner, fylkesmannen samt utvalgte organisasjoner.

Vår vurdering er at informasjonsstrategien samlet sett er bred og at den favner en stor del av den potensielle søkergruppen. Dette gjelder særlig det kommunale leddet, hvor informasjon om ordningen sendes til et stort antall personer med et bredt sett av roller (med unntak av kommunale foretak). God informasjonsflyt til kommunale aktører kommer til uttrykk ved at 70 prosent av kommunene er representert på søkerlisten.

For andre mottakere av informasjonen (organisasjoner primært) er spredningen av kjennskap til ordningen til potensielle søkere mer avhengig av at disse informerer videre til sine medlemmer. Vi har ikke oversikt over hvordan disse videreformidler denne informasjonen. Vi har gjort et begrenset søk på utvalgte hjemmesider for aktuelle organisasjoner (for eksempel frivilligsentraler.no) uten å finne noen opplysninger om tilskuddsordningen. Det kan likevel være at informasjonen spres via andre kanaler. Frivilligsentraler er til en viss grad prosjektansvarlige (24 prosjekter med tilskudd i perioden), og er også brukt som samarbeidspartnere i mange prosjekter (se kapittel 2.4).

¹ <https://helsedirektoratet.no/tilskudd/aktivitetstiltak-for-a-motvirke-ensomhet-og-passivitet-tidligere-aktivitet-for-seniorer-og-eldre>

2.2 Oppfatninger av ordningen

Det andre spørsmålet knyttet til ordningens virkemåte er spørsmålet om hvordan søkerne oppfatter ordningen. Vi har innhentet synspunkter på dette gjennom intervjuer med søkere, både søkere som har mottatt og som ikke har mottatt tilskudd. I tillegg har vi intervjuet søkere fra organisasjoner som representerer målgruppen.

Hovedinntrykkene fra intervjuene er følgende:

- De fleste har en positiv oppfatning av ordningen og påpeker viktigheten av tilskuddsordninger for denne målgruppen.
- Søkerne opplever at både søknadsprosessen og ordningen generelt er velfungerende.
- Det er likevel flere praktiske utfordringer og forbedringsområder.

Dette utdypes i avsnitt 2.2.1-2.2.3.

2.2.1 Viktigheten av tilskuddsordningen

Søkerne peker på viktigheten av tilskuddsordninger for denne målgruppen. De opplever at dette er den eneste tilskuddsordningen for målgruppen, samtidig som de er helt avhengig av tilskudd for å kunne gjennomføre slike aktivitetstiltak. Søkerne ser viktigheten av sosialisering og fysisk aktivitet for denne målgruppen i sitt daglige arbeid, men opplever at slike forebyggende aktiviteter ofte blir nedprioritert. Nettopp derfor oppfattes denne tilskuddsordningen som svært viktig for søkerne.

2.2.2 Søknadsprosessen og ordningen

De fleste søkere opplever at ordningen fungerer bra og at søknadsprosessen er overkommelig. Mange oppgir at de kjenner til søknadsveilederen og at de aktivt bruker den i søknadsprosessen. Flere opplever at de har fått god hjelp fra kontaktpersonene for ordningen hos Helsedirektoratet. Likevel oppgir flere søkere at søknadsprosessen i noen grad er omfattende. Mange frivillige organisasjoner «skriver søknaden på kjøkkenbenken» og har begrensede ressurser til å arbeide med slike søknader. Flere søkere vi har snakket med oppgir at det dermed blir vanskelig å nå opp, ettersom det ikke tas hensyn til ulike forutsetninger blant søkerne.

2.2.3 Praktiske utfordringer

Søkerne peker på flere praktiske utfordringer og forbedringsområder. For eksempel opplever noen søkere at det ikke er tydelig nok hva som er kvalifikasjonskravene. En av søkerne vi snakket med oppga at de hadde brukt mye tid på søknadsprosessen uten å vite at de ikke kunne få tilskudd. Det er krevende å vurdere om dette skyldes at tilgangen på informasjon ikke er tilstrekkelig eller om søkerne ikke greier å orientere seg i informasjonene. I praksis

er det jo likevel ingen garanti for at man får tilskudd ettersom det er begrensninger i det samlede tilskuddet som sådan. Når det gjelder selve søknadsprosessen foreslår søkerne at utlysningsteksten kunne vært kortere og enklere, og at man kunne vært kortere og mer konkret i selve søknaden (slik at man ikke trenger å skrive bakgrunnsinformasjon som «alle vet»). Søkerne savner også en mer utfyllende tilbakemelding på avslag, slik at de får et bedre grunnlag for å søke om midler i neste søknadsrunde. Tilskuddsgiver forsøker så langt som mulig å begrunne avslag. Der det er relevant kan det f.eks. være en mulighet å vise til og legge ved veilederen til søknad, for å hjelpe søkeren å målrette søknaden ved en annen anledning.

Videre peker søkere på at det er en utfordring at de tildelte midlene kommer sent (f.eks. i løpet av våren), slik at man ikke får et helt år til å gjennomføre prosjektet. Dette oppstår som følge av tidsforløpet for de statlige budsjettprosessene (som bestemmer tilskuddsbeløpet). Gitt at det nødvendigvis går tid til å behandle søknader, vil tilskuddet først kunne utbetales på våren. Tilskuddsforvalter er kjent med denne utfordringen. Søkerne oppgir at det ville vært bedre om de fikk tilskudd for flere år av gangen, ettersom det ofte tar en del tid å starte opp et prosjekt. I utgangspunktet skal tilskuddet være en oppstartshjelp, og ikke sikre driftsmidler over år. Likevel kan det være utfordrende for enkelt å etablere tilbudet innenfor kalenderåret. Der prosjektene har nasjonal overføringsverdi, kan det søkes om flerårige tilskudd. Når det gjelder oppfatninger om hvilke prosjekter som får tilskudd, opplever enkelte søkere at «det bare er nye og spennende prosjekter som får tilskudd», og at «gode, gamle prosjekter» blir nedprioritert. Andre peker på at også disse prosjektene blir prioritert. I utgangspunktet ligger det ikke denne typen føringer i ordningen, slik at alle prosjekter vurderes på samme måte.

Vi har også intervjuet kommuner som ikke har søkt om tilskudd. De som kjente til ordningen har også fått spørsmål om hvorfor de likevel ikke har søkt, og hvordan de oppfatter ordningen. De fleste som kjenner til ordningen sier at det er en spesifikk grunn til at de ikke har søkt, som for eksempel at de er midt i en omleggingsprosess, men at det er aktuelt for dem å søke i fremtiden. De sier også at de er positive til ordningen og opplever at det er en ordning som støtter opp under godt og viktig arbeid.

2.3 Forventninger og prioriteringer

Det tredje spørsmålet knyttet til ordningens virkemåte er spørsmålet om hvordan endringene i gruppen for tilskuddsordningen har endret forventning og prioriteringer.

Ved etableringen av ordningen i 2013 var ordningen rettet mot tiltak for den eldre delen av befolkningen. I 2016 anmodet Stortinget om at ordningen skulle utvides slik at også den frivillige organisasjonen Tjukkasgjengen skulle kunne søke på tilskuddsordningen. Målgruppen ble derfor utvidet fra og med 2017, til å omfatte andre grupper som står i fare for å oppleve ensomhet, passivitet og sosial tilbaketrekning. Seniorer og eldre er likevel fortsatt en prioritert målgruppe.

Endringen har kun vært gjeldende i to søknadsrunder (2017 og 2018) og erfaringsmaterialet er derfor relativt begrenset. For å besvare spørsmålet har vi analysert følgende forhold:

- Endringer i forventninger: Ettersom målgruppen ble utvidet kunne man tenke seg at det gir seg utslag på antallet søknader som kommer inn til tilskuddsordningen.
- Endringer i prioriteringer: Ettersom målgruppen ble utvidet kunne man tenke seg at det enten gir seg i utslag i typer prosjekter det søkes om eller at det gir seg utslag i hvilke søknader Helsedirektoratet prioriterer å gi støtte.
- Hva søkerne gjennom intervjuer gir inntrykk av når det gjelder endringen.

Våre hovedinntrykk om forventninger og prioriteringer er:

- Det er liten endring i antall søknader, og dermed lite som tyder på at endring i målgruppen har ført til flere søknader
- Både søknadsprofilen og Helsedirektoratets prioritering i tildelingen synes å gjenspeile endringen i formålet (utvidet målgruppe)
- Det synes å være lav bevissthet om endringen i målgruppen blant tilskuddsmottakerne vi har snakket med

2.3.1 Endring i antall søknader

Som beskrevet i kapittel 2.1 er antallet søknader om tilskudd relativt stabilt i de fire siste årene for ordningen. Vi ser en liten endring i antallet søknader fra 2016 til 2017 (12 prosent), men veksten utligner i hovedsak et fall i antallet søknader fra 2015 til 2016. Det er videre en svak nedgang (1 prosent) fra 2017 til 2018 (Tabell 2-4). Antallet søknader i begge disse årene er likevel lavere enn i 2015, men noe høyere enn i 2016. Det er derfor lite som tyder på at endringen i målgruppen for tilskuddsordningen har resultert i særlig mange flere søknader i de to søknadsrundene som har vært etter endringen.

Tabell 2-4: Endringer i antallet søknader

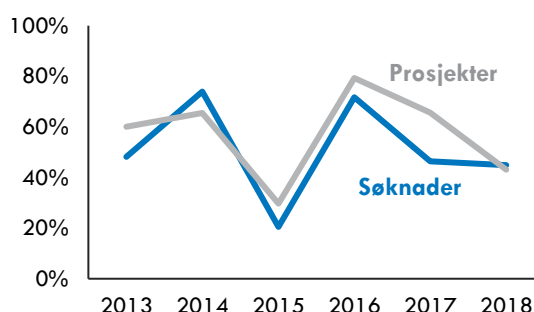
År	Antall søknader	Årlig endring
2015	239	
2016	212	- 11%
2017	237	+12%
2018	234	- 1%

2.3.2 Endring i prioriteringer

Selv om antallet søknader ikke synes å endre seg vesentlig som følge av utvidelse av målgruppen, kan det være at søkerne søker om andre typer prosjekter, eller at Helsedirektoratet prioriterer annerledes i sin fordeling av midler.

Gitt evalueringens omfang har vi ikke hatt mulighet til å gjennomgå alle de 1 230 søknadene. Som en tilnærming til dette har vi i undersøkt andelen søknader der betegnelsen eldre, senior eller alder benyttes i prosjekttittelen for søknadene som er sendt inn og for prosjekter som har fått midler (Figur 2-5). Dette kan være en indikasjon, men vil ikke være en fullstendig fremstilling.

Figur 2-5: Andel av søknader og prosjekter med "eldre", "senior" eller "alder" i prosjekttittelen, 2013-2018



Kilde: Data levert av Helsedirektoratet. Analyse: Oslo Economics. (N=1230)

Målt etter begreper i prosjekttittelen retter færre søknader og prosjekter seg mot den opprinnelige målgruppen i 2017 og 2018, sammenlignet med 2013, 2014 og 2016. Det er imidlertid et kraftig brudd i tidsserien i 2015, som gjør det vanskelig å konkludere i hvilken grad søknadene endrer karakter når det gjelder målgruppe som følge av endret målgruppe. I beste fall kan informasjonen antyde at prosjektene som får tilskudd i stor grad følger karakteristika ved søknadsbunken.

For å fange opp prosjekter rettet mot eldre selv om dette ikke fremgår av prosjekttittelen, har vi i tillegg sett på prosjektomtalene i prosjektene med tilskudd,

og gjort en vurdering av hvorvidt de 280 prosjektene er rettet mot eldre. Basert på denne tilnærmingen fant vi at andelen prosjekter som var rettet mot eldre var 73 prosent i 2017 og 57 prosent i 2018. For 2018 har vi imidlertid kun prosjekttittel å basere oss på, ettersom disse prosjektene ikke har levert rapport ennå. Andelen prosjekter rettet mot eldre i 2018 er derfor antakelig høyere enn 57 prosent.

Likevel indikerer disse tallene at prosjektypene som får støtte synes å endres ved tildelingen i 2017 og 2018 sammenlignet med årene før. Dette underbygger den fallende trenden som vi observerte i ordene eldre, seniorer og alder i søknadstitlene. Direktoratet viser også til at de mottar flere nye søknader for grupper annet enn eldre. Tolkningen av dette er at både søknadsprofilen og direktoratets prioritering i tildelingen synes å gjenspeile endringen i formålet (utvidet målgruppe).

2.3.3 Tilskuddsmottakeres vurdering av endring

Vi har i intervjuer med søkere som har fått støtte gjennom tilskuddsordningen stilt spørsmål om de har endret adferd som følge av at målgruppen for tilskuddet ble utvidet.

Det synes å være lav bevissthet om denne endringen blant de vi har snakket med. Det er for så vidt ikke overraskende fordi vi har snakket med prosjekter som også berører andre målgrupper (eldre) og fordi antallet er begrenset. Det er likevel ingen som har gitt uttrykk for at de har oppfattet at tilskuddsordningen ikke har vært tilgjengelig for dem tidligere.

2.4 Samarbeid om tiltak

Det fjerde spørsmålet knyttet til tilskuddsordningens virkemåte handler om hvordan tiltakene fungerer i samspill med lokalsamfunnet. For å vurdere dette spørsmålet har vi benyttet vi to innfallsvinkler;

- For det første har vi sett på hvordan lokale samarbeidskonstellasjoner dannes som en del av søknadsprosessen. Dette er gjort gjennom en kartlegging av graden av og typen samarbeid i tiltakene som har fått støtte, og hvordan dette har utviklet seg over tid.
- For det andre har vi innhentet synspunkter om dette fra et utvalg av tiltakene som har fått støtte. Formålet har vært å kartlegge deres oppfatning av hvordan tiltakene utnytter og stimulerer lokalt samspill, og hvordan dette bidrar til å styrke effektene av tilskuddet.

Våre hovedinntrykk om samarbeid om tiltak er:

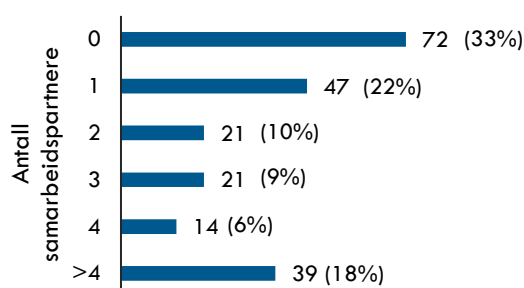
- Grad av samarbeid i prosjektene har vært fallende i perioden 2013 til 2017
- Samarbeidskonstellasjonene i prosjektene er svært sammensatte, og de som mottar tilskudd samarbeider med en rekke ulike aktører
- Det er særlig vanlig å samarbeide med ulike typer organisasjoner, mens det er lite samarbeid på tvers av kommuner
- Tilskuddsmottakerne opplever at tilskuddet bidro til å etablere nye samarbeid på tvers av aktører i lokalsamfunnet, og at dette samarbeidet har gitt langvarige gevinster

2.4.1 Antall samarbeid i prosjektene som har fått støtte

Tildelingskriteriene i tilskuddsordningen legger vekt på samarbeid. Tilskudd tildeles på bakgrunn av søknader, der det også redegjøres for samarbeidspartnere. Vi har ikke foretatt gjennomgang av 1 280 søknader, men basert vurderingene på prosjektrapporteringen til de som har fått tilskudd. Som forventet er det en stor andel av prosjektene som har fått støtte som innebærer samarbeid mellom ulike aktører.

To tredjedeler av prosjektene til og med 2017 oppgir i prosjektrapporteringen (N=142 (av 214)) at de har tilknyttet seg en eller flere samarbeidspartnere i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet (Figur 2-6). I underkant av 20 prosent oppgir at de samarbeider med flere enn fire partnere.

Figur 2-6: Antall prosjekter etter hvor mange samarbeidspartnere de har, 2013-2017



Kilde: Informasjon fra søknadene til tilskuddsmottakerne (N=214). Analyse: Oslo Economics

Graden av samarbeid, målt ved antall prosjekter som rapporterer at de har minst én samarbeidspartner, har imidlertid falt hvert år siden 2013 (Tabell 2-5). For eksempel var andelen av prosjektene som hadde minst én samarbeidspartner 92 prosent i 2013, mens den bare var 54 prosent i 2017.

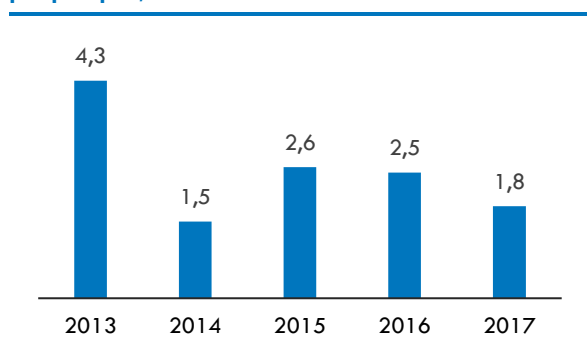
Tabell 2-5: Antall prosjekter med (minst én) og uten samarbeidspartner per år, 2013-2017

År	Med sam.partner	Uten sam.partner	Andel med
2013	12	1	92 %
2014	19	8	70 %
2015	43	18	70 %
2016	39	19	67 %
2017	30	26	54 %

Kilde: Informasjon fra søknadene til tilskuddsmottakerne (N=215). Analyse: Oslo Economics. Et av prosjektene i 2013 har oppgitt at de har samarbeidspartnere, uten å oppgi hvem eller hvor mange de er. Dermed blir N én mer enn i Figur 2-6.

Fallene grad av samarbeid gjenspeiler seg også i at gjennomsnittlig antall samarbeidspartnere per prosjekt reduseres over perioden (Figur 2-7). I 2013 oppga tilskuddsmottakerne i gjennomsnitt at de hadde 4,3 samarbeidspartnere. I de etterfølgende årene 2014 til og med 2017 er antallet samarbeidspartnere i prosjektene i gjennomsnitt vesentlig lavere. Fra 2014 til 2018 varierte antallet samarbeidspartnere i prosjektene fra 1,5 til 2,6, og andelen har vært synkende fra 2015 til og med 2017. Med andre ord er det færre samarbeid i prosjektene nå enn tidligere i tilskuddsordningens levetid.

Figur 2-7: Gjennomsnittlig antall samarbeidspartnere per prosjekt, 2013-2017



Kilde: Informasjon fra søknadene til tilskuddsmottakerne (N=214). Analyse: Oslo Economics

2.4.2 Type samarbeidsaktører

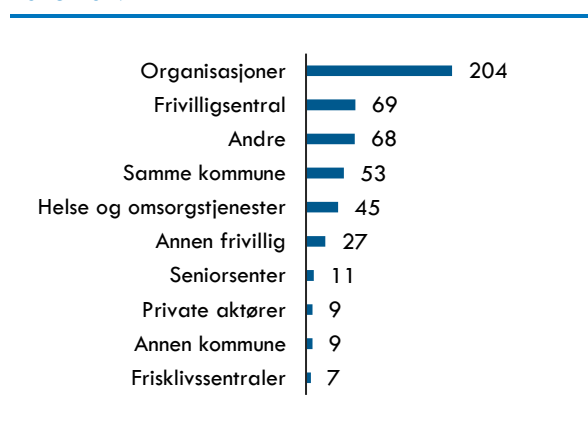
Samarbeidskonstellasjonene i prosjektene er svært sammensatte, og de som mottar tilskudd samarbeider med en rekke ulike aktører. Vi har kategorisert alle

samarbeidspartnerne som oppgis i prosjektrapportene under de samme betegnelsen som vi benytter for å analysere hvem som har søkt (kommuner, organisasjoner, frivilligsentraler osv.).

Fra disse analysene fremgår det at det, uavhengig av hvem som mottar tilskuddet, er særlig vanlig å samarbeide med ulike typer organisasjoner (Figur 2-8). Samarbeider med frivilligsentraler, andre aktører i egen kommune og helse- og omsorgstjeneste blir også nevnt som vanlige samarbeidspartnere.

Få tilskuddsmottakere oppgir at de samarbeider med andre kommuner. Også fra intervjuene er hovedinntrykket at det i liten grad er samarbeid på tvers av kommuner.

Figur 2-8: Antall samarbeidspartnere etter type, 2013-2017



Kilde: Informasjon fra søknadene til tilskuddsmottakerne (N=142). Analyse: Oslo Economics

Det er noen samarbeidskonstellasjoner som er mer vanlige enn andre. Tabell 2-6 viser i høyre kolonne hvem som er prosjektansvarlig for prosjektene som har fått tilskudd, mens kolonne to til elleve viser hvem som er samarbeidspartnere i prosjektene.

Av tabellen fremgår det at det er svært vanlig at kommuner samarbeider med organisasjoner og frivilligsentraler, og dels også aktører innen helse- og omsorgssektoren. Frivilligsentraler samarbeider oftest med organisasjoner og kommunen, mens organisasjoner samarbeider oftest med andre organisasjoner.

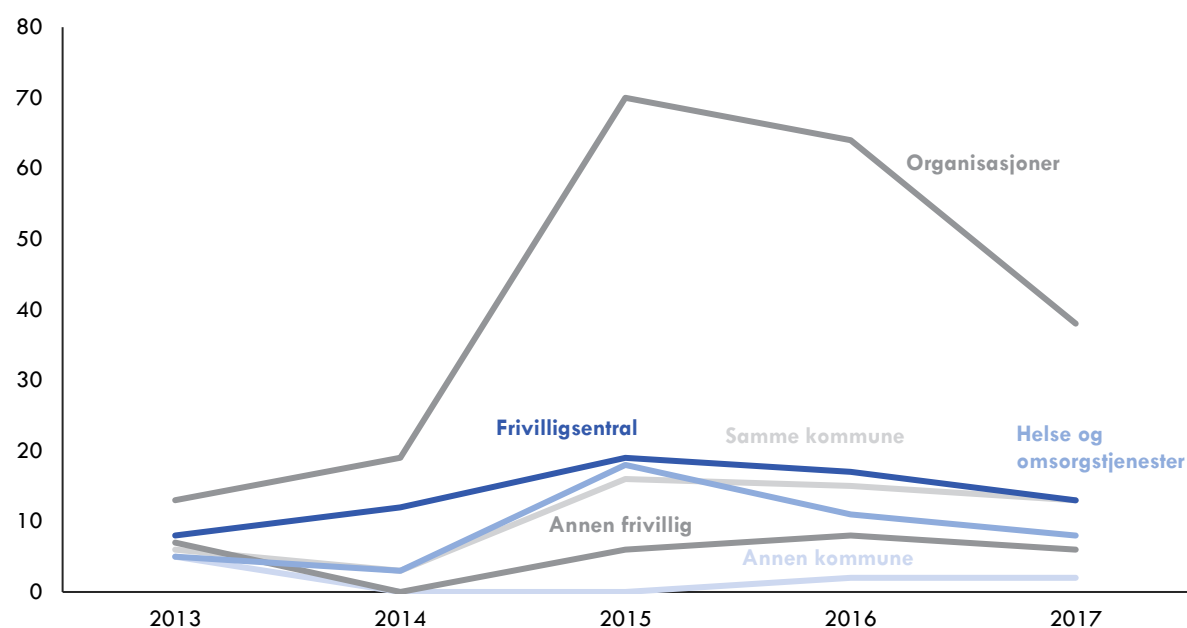
Tabell 2-6: Oversikt over samarbeidspartnere etter prosjektansvarlige

Samarbeids- partner Prosjekt- ansvarlig	Annen kommune	Samme kommune	Frivillig- sentral	Annen frivillig	Helse og omsorgs- tjenester	Senior- senter	Frisklivs- sentral	Org.	Private aktører	Andre
Kommune	2	18	50	13	31	8	5	112	4	29
Frivilligsentral	0	24	8	9	5	0	0	60	4	24
Fylkeskommune	1	1	1	0	0	0	0	3	0	0
Organisasjon	6	3	4	2	3	2	2	20	0	11
Kommunalt foretak	0	2	3	0	5	0	0	5	0	3
Annen frivillig	0	5	3	3	1	1	0	4	1	1
Annet	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Kilde: Informasjon fra søknadene til tilskuddsmottakerne (N=142). Analyse: Oslo Economics

Dersom vi ser hvordan samarbeidskonstellasjonene har utviklet seg over tid finner vi at det særlig er samarbeid med ulike typer organisasjoner som reduseres over årene (Figur 2-9).

Figur 2-9: Antall samarbeidspartnere etter kategori (utvalgte typer), utvikling over tid, 2013-2017



Kilde: Informasjon fra søknadene til tilskuddsmottakerne (N=142). Analyse: Oslo Economics. Totalt antall rapporterte samarbeidspartnere per kategori over hele perioden: organisasjoner = 204, frivilligsentraler = 69, samme kommune = 53, annen kommune = 9, helse- og omsorgstjenester = 45, annen frivillig = 27.

2.4.3 Tilskuddsmottakernes vurdering av samarbeid

Flere av tilskuddsmottakerne vi har intervjuet har oppgitt at tilskuddet bidro til samarbeid på tvers av aktører i lokalsamfunnet for første gang, for eksempel mellom kommune, leger, eldresenter, og frivillige organisasjoner.

Flere opplevde at aktivitetstiltaket som de fikk tilskudd til førte til at de begynte å tenke nytt rundt samarbeid og at de startet å arbeide sammen om tiltak for målgruppen. Dette førte videre til bedre koordinering på tvers av tjenester og at man begynte å trekke i samme retning. Et eksempel er på slik koordinering er en kommune som samlokaliserte frivilligsentralen og frisklivssentralen i forbindelse med et prosjekt de fikk

tilskudd for. De opplevde god effekt av samlokaliseringen:

«Dette [samlokalisering av frivilligsentralen og frisklivs-sentralen] har ført til at flere mennesker har fått vite om helsefremmende tilbud og at flere har bidratt innen frivillighet»

Fra rapportering av et prosjekt ledet av en kommune, 2016

Flere eksempler på samarbeid ble nevnt i intervjuene, deriblant aktivitetstiltak som ble utprøvd i to nabokommuner med tilhørende følgeforskning, samt et prosjekt med ordning for frivillighetskoordinatorer som et bindeledd mellom kommunen og frivillige. Sistnevnte førte til at kommunen og frivillige fikk god kjennskap til hverandre, og at dette førte til at frivillige kunne overta aktivitetstiltaket etter prosjektslutt.

«Erfaringane med samarbeidet mellom kommune og frivillige kan vi bygge vidare på innan andre områder.»

Fra rapportering av et prosjekt ledet av en kommune, 2017

Søkerne oppgir generelt at det nye samarbeidet som oppsto som følge av tilskuddet har gitt langvarige gevinster i lokalsamfunnet. I tillegg er det flere som sier at det gir bedre koordinering mellom organisasjoner, sånn at organiseringen av frivillig arbeid blir mer effektiv.

«Det er mange som vil mye fint i [kommunen] og da er det ekstra viktig at vi vet om hverandre så vi står sammen og ikke finner opp kruttet alle sammen.»

Fra rapportering av et prosjekt ledet av en kommune, 2016

3. Effekter og måloppnåelse

Ordning har i perioden 2013 til 2018 gitt støtte til 154 unike virksomheter og 280 prosjekter. Tilskuddene utgjør en betydelig andel av prosjektenes totale utgifter, samtidig som en stor andel av prosjektene ikke får innvilget hele søknadsbeløpet. Dette indikerer at flere prosjekter tilpasser prosjektets omfang basert på støtten de mottar.

De aller fleste prosjektene rapporterer selv at de gjennomfører aktivitetene helt, delvis og i hovedsak som planlagt. Gjennomgang av rapportene fra prosjektene som har fått tilskudd viser at tilskuddsordningen har bidratt til igangsetting og videreutvikling av mange forskjellige typer prosjekter. Tilskudds-mottakere og søkere som ikke har fått tilskudd

opplever at tilskuddet var avgjørende for å kunne gjennomføre tiltaket, og at tiltak som ikke mottok støtte i liten grad har blitt gjennomført.

Suksesskriterier synes å være at tiltaket er et lavterskeltilbud, at det innebærer samarbeid med andre aktører, at tiltaket oppnår høy deltakelse, samt at tiltaket gjerne er et langvarig prosjekt av større økonomisk omfang.

Vurdering av effekter av tilskuddsordningen og om målene med ordningen nås handler om å vurdere hvilke virkninger tilskuddsordningen gir. Dette omfatter fire overordnende evalueringsspørsmål listet i Tabell 3-1.

I tabellen viser vi også hvilke resultatindikatorer og vurderingspunkter som er benyttet for å besvare evalueringsspørsmålene. I det følgende gjennomgår vi våre funn og vurderinger knyttet til disse spørsmålene.

Tabell 3-1: Evalueringsspørsmål for ordningens effekter og måloppnåelse

Evalueringsspørsmål		Resultatindikatorer og vurderingspunkter
1.	Effekten av midlene som er brukt – skaper aktivitet, deltakelse og sosialt fellesskap?	• Tilskuddets økonomiske betydning • Direkte effekter (brukereffekter) av tilskuddet: – Aktivitet som skapes i tiltakene som får tilskudd – Deltakelse på aktivitetene som skapes i tiltakene • Tiltakenes egenrapporterte måloppnåelse
2.	Tilskuddets utløsende effekt – hvilke aktiviteter igangsettes som følge av tilskuddet? Sammenligninger av aktiviteter og tiltak mellom de kommunene som får tilskudd og de som får avslag eller som ikke søker om tilskudd	• Grad av egenfinansiering som utløses • Tilskuddets betydning for gjennomføring av aktiviteter – Type aktiviteter og tiltak i utvalgte tilskuddskommuner – Type aktivitet og tiltak i utvalgte sammenlignbare kommuner uten tilskudd (søkere med avslag eller ikke-søkere) – I hvilken grad prosjektene som har fått avslag, blir gjennomført uten tilskuddsmidler
3.	Hvilke tiltak ser ut til å lykkes best mht. måloppnåelse?	• Kjennetegn ved særskilt vellykkede prosjekter
4.	I hvilken grad kan det sies noe om hvorvidt det overordnede samfunns målet - å motvirke ensomhet, passivitet og sosial tilbaketrekning - oppnås gjennom tilskuddsordningen?	• Om effektene er i tråd med målsettingene • Om effektene tilsier oppnåelse av samfunns målene • Om det oppstår det andre, utilsiktede effekter av ordningen (Behandles i kapittel 4)

3.1 Om effektvurderinger

I Figur 1-5 i kapittel 1 har vi vist hvordan vi forstår sammenhengen mellom tilskuddet (produktet) og effekter som kan oppstå, i lys av målsettingene med tilskuddet. Tilskuddet genererer først det vi kaller direkte effekter som representerer hvilke effekter brukerne av tilskuddet oppnår (brukereffekt 1 og 2). De direkte effektene legger et grunnlag for å oppnå formålet med tilskuddsordningen uttrykt gjennom samfunns målet.

- Tilskuddet genererer i første omgang mulighet for søkerne til å skape aktivitet (brukereffekt 1).
- Dersom det skapes aktivitet gir dette mulighet for deltagelse og fellesskap for målgruppen (brukereffekt 2).
- Dersom deltagelse og fellesskap oppfattes positivt av målgruppen kan det igjen motvirke ensomhet, passivitet og sosial tilbaketrekning (samfunnseffekten).

Med andre ord må alle de nevnte tre forholdene (aktivitet, deltagelse og oppfattet nytte) oppstå for at målsettingen med tilskuddsordningen skal nås.

I evalueringer er det som regel enklest å måle de direkte effektene fordi dette er størrelser som til en viss grad kan observeres/måles. Det er mer krevende å måle årsakssammenhengen mellom de direkte effektene og samfunnseffektene fordi det er mange andre forhold enn de direkte effektene av tilskuddet som kan påvirke samfunnseffekten. For å måle nevnte årsakssammenheng må det kontrolleres for disse effektene, noe som ofte er krevende. Vi har så langt som mulig analysert de direkte effektene, og deretter drøftet sammenhengen mellom disse og samfunns-effekten. Dette fanger opp evalueringsspørsmål 1 og 4.

Evalueringsspørsmål 2 og 3 handler om å belyse effektene gjennom å se på hva som skjer med tiltak som ikke får tilskudd, om det er forskjell på aktivitets-tilbudet i kommuner som får tilskudd og ikke, samt hva som kjennetegner tiltak med god måloppnåelse. I sum kan dette også bidra til å belyse verdien av tilskuddet.

3.2 Ordningens økonomiske betydning

For å vurdere en ordnings effekt er det nødvendig å vite noe om tilskuddets økonomiske betydning. Dette fordi den økonomiske betydningen gir et grunnlag for å si noen om potensielle effekter; små tilskudd vil potensielt kunne gi mindre effekter enn større tilskudd. Tilskuddene må være av en viss økonomisk betydning

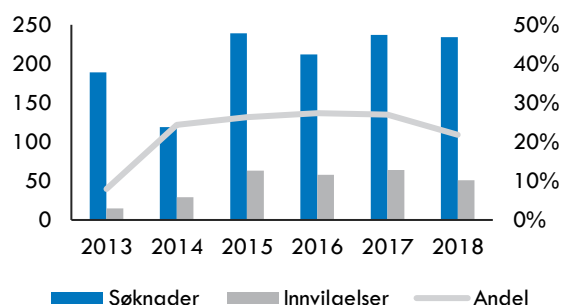
for at man kan forvente at det vil gi noen effekter. I hovedsak finner vi at:

- Tilskuddene utgjør en svært stor andel av prosjektenes totale utgifter, samtidig som en stor andel av prosjektene ikke får innvilget hele søknadsbeløpet. Dette indikerer at flere prosjekter tilpasser prosjektets omfang basert på støtten de mottar.
- I utgangspunktet er det grunn til å forvente effekter av tilskuddene, selv om det vil være ulike forventninger til hva slags effekter (aktiviteter og deltagelse) som kan ventes, særlig for de mindre tilskuddene.
- Selv små tilskuddsbeløp vurderes som verdifulle av tilskuddsmottakerne. Selv om tilskuddene for enkelte prosjekter er små vil det relativt sett kunne bety like mye for enkeltpersoner som deltar.

3.2.1 Tilskuddsmottakere

«Etterspørselen» etter tilskuddet er høy i betydningen at Helsedirektoratet får over 200 søknader hvert år (siden 2015). Om lag 1/4 av søknadene får tilsagn om tilskudd. Både antallet søknader og tilsagn har vært relativt stabilt siden 2015.

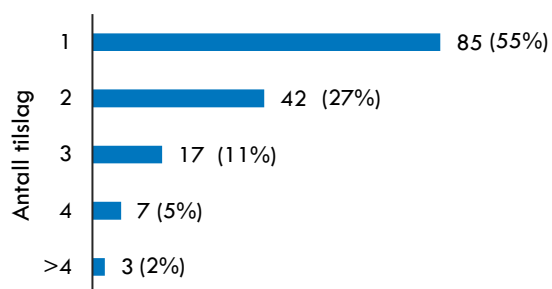
Figur 3-1: Utvikling i antall søknader og andel søknader innvilget hvert år, 2013-2018



Kilde: Data levert av Helsedirektoratet. Analyse: Oslo Economics

Det er interessant å se om det er høy grad av «gjengangere» blant de som får tilskudd, for å se om tilskuddene fordeles bredt. Vi finner at over halvparten av tilslagene om tilskudd i perioden går til «engangsmottakere», mens godt under 10 prosent av tilsagnene er gitt til mottakere fire eller flere ganger (Figur 3-2). Noen av disse prosjektene er flerårige prosjekter, og disse teller hvert år. Prosent mottakere som gis tilsagn flere ganger, er derfor noe lavere. I løpet av ordningens levetid har altså Helsedirektoratet i liten grad tildelt midler til de samme søkerne hvert enkelt år.

Figur 3-2: Antall tilslag per søker, 2013-2018



Kilde: Data levert av Helsedirektoratet (N=154). Analyse: Oslo Economics

På samme måte som søknadene sprer tilsagnene seg over hele Norge, men med en høyere andel prosjekter i sør enn i nord (Figur 3-3).

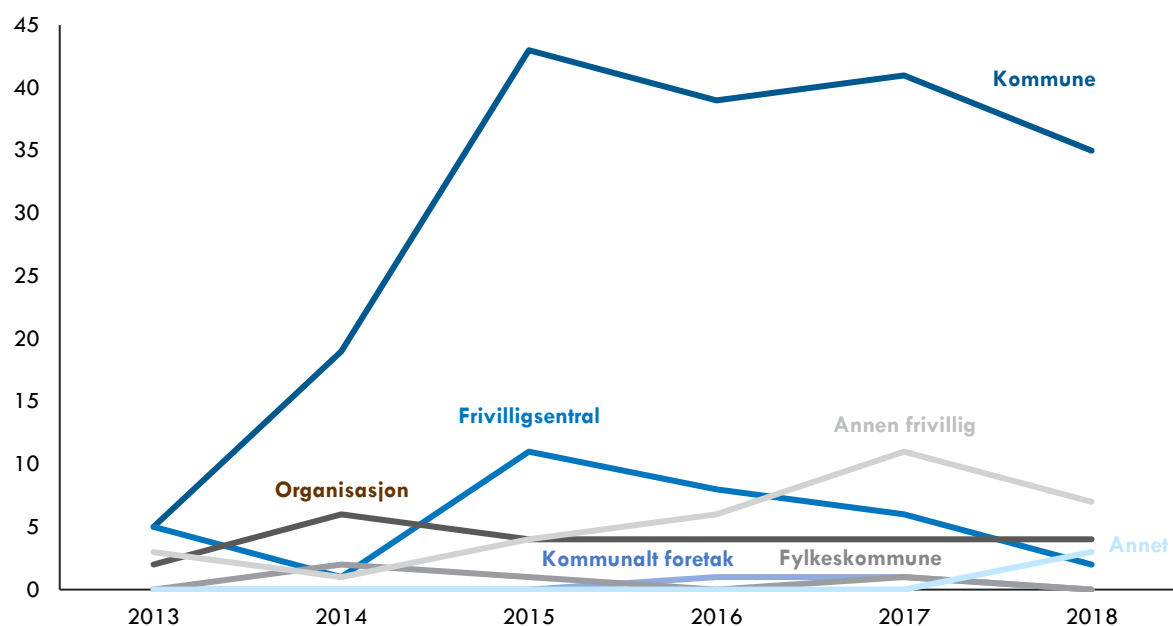
Figur 3-3: Geografisk oversikt over kommuner som har fått støtte i perioden 2013-2018



Kilde: Data levert av Helsedirektoratet. Analyse: Oslo Economics. Laget ved hjelp av ZeeMaps, koordinater hentet fra www.bedreinnsikt.no

Det er også slik at profilen i hvem som har søkt gjenspeiler seg i hvem som får tilskudd (Figur 3-4). Det er flest kommuner som søker og det er også flest kommuner som får tilsagn om tilskudd, selv om antallet i 2018 er lavere enn de siste årene.

Figur 3-4: Tilskuddsmottakere etter kategori, utvikling over tid, 2013-2018

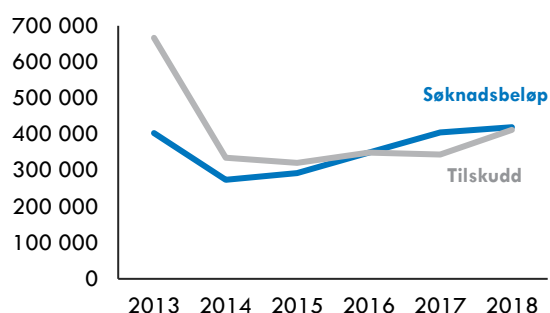


Kilde: Data levert av Helsedirektoratet. Analyse: Oslo Economics. Antall unike tilskuddsmottakere i løpet av perioden: Kommune = 106, Frivilligsentral = 17, Organisasjon = 14, Annen frivillig = 11, Kommunalt foretak = 3, Annet = 2, Fylkeskommune = 1.

3.2.2 Tilskuddsbeløp

Siden oppstartsårene 2013 og 2014 har samlet tilskuddsbeløp årlig vært om lag 20 millioner kroner. Siden 2014 har gjennomsnittlig beløp det søkes om vært svakt voksende, mens innvilgede tilskudd i gjennomsnitt har vært relativt stabilt, med en vekst nå i 2018 (Figur 3-5).

Figur 3-5: Utvikling i gjennomsnittlig søknadsbeløp og gjennomsnittlig tilskudd. 2013-2018

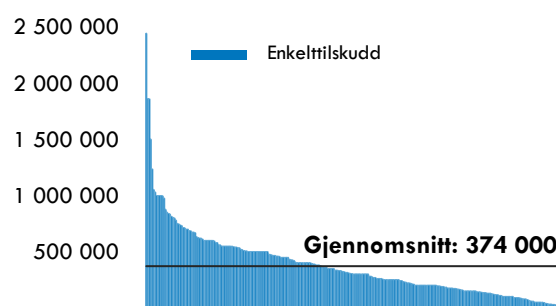


Kilde: Data levert av Helsedirektoratet. Analyse: Oslo Economics

I gjennomsnitt har tilskuddsbeløpet vært om lag 374 000 per tilsagn over hele perioden (median 300 000 kroner). Vi anser dette gjennomsnittsbetøpet til å være relativt stort sett i sammenheng med hvilke prosjekter som støttes med tilskuddet. Dette legger et grunnlag for at det kan skapes effekter. Om lag halvparten av prosjektene har fått tilskudd som ligger over gjennomsnittet i perioden. Det er også slik at 2/3 av prosjektene som får tilskudd får innvilget minst 75 prosent av søknadsbeløpet.

Likevel er det store variasjoner i hvor stort de enkelte tilskuddene er. Spredningen i størrelsen på enkelttilskudd er vist i Figur 3-6. Det minste støttebeløpet som er gitt i perioden er i underkant av 13 000 kroner, et lite tiltak i Jølster kommune. Det største tilskuddet som er gitt er på 2,4 millioner kroner og ble gitt til Røde Kors i 2013. Prosjektet besto av 16 delprosjekter rundt omkring i seks fylker. Prosjektet inneholdt flere tiltak, både utvikling av nye tilbud og videreføring av eksisterende tilbud. Utover dette prosjektet er det ytterligere 9 prosjekter som har fått mer enn 1 million kroner i tilskudd. Dersom vi ser bort ifra disse 10 tilskuddene er gjennomsnittlig tilskudd noe lavere, om lag 330 000 kroner (median er fortsatt 300 000 kroner).

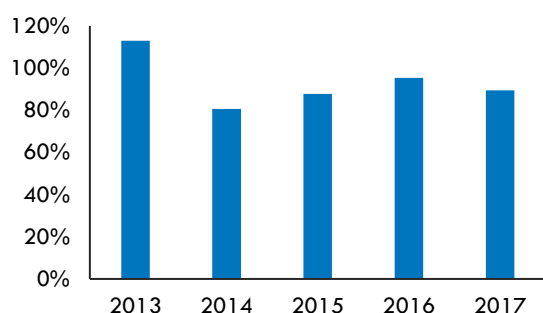
Figur 3-6: Tilskudd sortert etter størrelse på tilskudd, 2013-2018



Kilde: Data levert av Helsedirektoratet. Analyse: Oslo Economics. **Figurforklaring:** Alle tilskuddene for perioden 2013-2018 er sortert etter størrelse på tilskuddet. Figuren viser at det høyeste tilskuddet var kr. 2 443 500, mens det laveste var kr 12 956. Medianen er kr 300 000.

For at tilskuddene skal være av økonomisk betydning bør de utgjøre en viss andel av prosjektenes utgifter. I Figur 3-7 illustreres tilskuddenes andel av prosjektenes utgifter, basert på rapporteringene til tilskuddsmottakerne. Av figuren fremgår det at tilskuddene utgjør en betydelig andel av samlede utgifter, noe som er en klar indikasjon på at støtten er av stor økonomisk betydning.

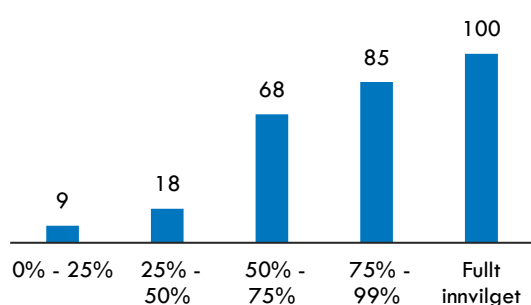
Figur 3-7: Tilskudd som andel av totale utgifter, 2013-2017



Kilde: Egenrapportering fra tilskuddsmottakerne. Analyse: Oslo Economics. (N=209). Merk: Utsatte prosjekter er trukket ut av beregningen. I 2013 er tilskuddets andel høyere enn de rapporterte utgiftene fordi et prosjekt rapporterte langt lavere utgifter enn tilskuddets størrelse.

100 prosjekter har i perioden fått innvilget hele sitt søknadsbeløp. Samtidig er det et betydelig antall (153) prosjekter som har fått innvilget mellom 50 og 99 prosent. Kun et fåtall prosjekter fikk innvilget under halvparten av beløpet de søkte om.

Figur 3-8: Andel av søknadsbeløp innvilget (antall prosjekter)



Kilde: Data levert av helsedirektoratet (N=280). Analyse: Oslo Economics.

Dersom vi vurderer tilskudd som andel av totale utgifter (Figur 3-7) og andel av søknadsbeløp innvilget (Figur 3-8) samlet sett, ser vi at tilskuddene utgjør en svært stor andel av prosjektenes totale utgifter, samtidig som en stor andel av prosjektene ikke får innvilget hele søknadsbeløpet. Dette indikerer at flere prosjekter tilpasser prosjektets omfang basert på støtten de mottar. Det er flere grunner til at prosjekter ikke får full innvilgelse, f.eks. at det søkes

om tilskudd til investeringer eller annet som ikke er omfattet av ordningen.

I utgangspunktet er det grunn til å forvente effekter av tilskuddene, selv om det vil være ulike forventninger til hva slags effekter som kan ventes, særlig for de mindre tilskuddene. Likevel er det slik at selv små tilskuddsbeløp vurderes som verdifulle av tilskuddsmottakerne. Dette diskuteres nærmere i kapittel 3.6. Særlig når vi ser på tilskuddenes andel av prosjektenes samlede utgifter er det grunn til å tro at de er av økonomisk betydning, noe gir grunnlag for å forvente at ordningen skal gi effekter.

3.3 Aktiviteter som igangsettes

Basert på vår vurdering om at tilskuddene legger til rette for å realisere effekter, beskriver vi i det følgende i hvilken grad aktiviteter er igangsatt som planlagt og hvilke aktiviteter som er igangsatt som følge av tilskuddene. Denne kartleggingen danner grunnlag for å vurdere om aktivitetene kan sies å bygge oppunder målene med tilskuddsordningen.

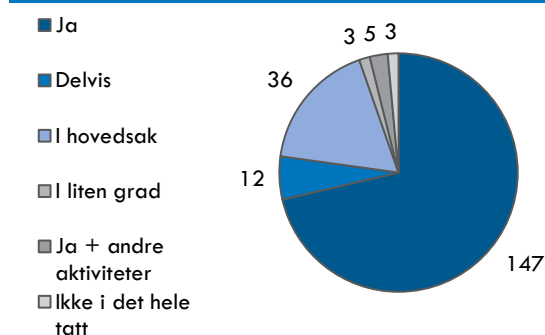
I hovedsak finner vi at:

- De aller fleste prosjektene rapporterer selv at de gjennomfører aktivitetene helt, delvis og i hovedsak som planlagt.
- Gjennomgang av rapportene fra prosjektene som har fått tilskudd viser at tilskuddsordningen har bidratt til igangsetting og videreutvikling av mange forskjellige typer prosjekter.
- Aktivitetene kjennetegnes av å være lavterskeltilbud og innebærer fysisk aktivitet og/eller sosiale møteplasser.
- Det er flest aktiviteter som kan grupperes under kategorien møteplass. Dette er en viktig tilbakemelding ettersom målet er å motvirke ensomhet og passivitet.

3.3.1 Gjennomføring

En første betingelse er at aktivitetene som er planlagt gjennomført med tilskuddsmidlene faktisk gjennomføres. De aller fleste prosjektene rapporterer selv at de gjennomfører aktivitetene helt, delvis og i hovedsak som planlagt (Figur 3-9). Det betyr at de prosjektene som er vurdert som tilskuddsberettigede, også stort sett gjennomføres slik de er planlagt. Dette er et godt utgangspunkt for å realisere effekter.

Figur 3-9: Gjennomføring i henhold til tiltaksplan, antall prosjekter, 2013-2017



Kilde: Egenrapportering fra tilskuddsmottakerne (N=206).
Analyse: Oslo Economics

3.3.2 Aktivitetstyper

Gjennomgang av rapportene fra prosjektene som har fått tilskudd viser at tilskuddsordningen har bidratt til igangsetting og videreutvikling av mange forskjellige typer prosjekter. Flere av tiltakene handler om opprettelse av eller videreutvikling av møteplasser som aktivitetssentre og seniorsentre (som var målet de første årene). Det er også gitt støtte til fysisk aktivitetsgrupper og ulike folkehelse tiltak, møteplasser på tvers av generasjoner og kulturer og aktiviteter der de eldre stimuleres til å bidra med sine ressurser i frivillig arbeid. Noen få av prosjektene har blitt fulgt opp eller følges opp av forskning.

Vi har kategorisert alle prosjektene som har fått tilskudd i perioden basert på hva prosjektene har oppgitt, for å få en oversikt over hvilke typer aktiviteter som er dominerende (Figur 3-10). Ett og samme tiltak kan treffe flere av aktivitetskategoriene. Som vi ser er det flest aktiviteter som kan grupperes under kategorien møteplass. Dette er en viktig tilbakemelding ettersom målet er å motvirke ensomhet og passivitet.

«Brukerne og frivillige evaluerer tilbudet som kjempebra, og de rapporterer at de gleder seg hver dag til å komme.»

Fra rapportering av et prosjekt ledet av en kommune, 2015

Det er også grunn til å tro at aktiviteter under fanen fysisk aktivitet og trening samt hobby og kulturaktiviteter uttrykker arenaer hvor flere deltar samtidig. Aktiviteter rettet mot fysisk aktivitet og trening samt helsetiltak utgjør også tiltak som retter seg mot å forebygge passivitet. På samme måte vil livsstils- og ferdighetsaktiviteter potensielt bygge ned barrierer for å delta.

Figur 3-10: Antall prosjekter med tilskudd etter aktivitetstype, 2013-2017



Kilde: Informasjon fra søknadene til tilskuddsmottakerne (N=217). Et prosjekt kan dekke flere aktivitetstyper. Analyse: Oslo Economics

Som vi så i analysen av prosjekttitle i Figur 2-5, kan tittelen på prosjektene indikere at det har vært en vridning i prosjektene bort fra at aktivitetene i hovedsak er rettet mot eldre. Slik sett synes aktivitetene som er gjennomført med tilskudd å svare på endringen som ble foretatt i formålet med ordningen.

3.3.3 Tilskuddsmottakernes vurderinger

Tilskuddsmottakerne vi har intervjuet har iverksatt et bredt spekter av tiltak som følge av tilskuddet. Aktivitetene retter seg i stor grad mot eldre personer, men det var også noen tiltak som rettet seg mot en større målgruppe som også kan inkludere f.eks. arbeidsledige, uføre eller ungdom.

Flere av tiltakene innebar turgrupper eller gå-grupper, typisk organisert ved at en frivillig leder an en gåtur i skog og mark eller i nærmiljøet en gang per uke. Det var fokus på at turene skulle være lavterskel, med tanke på både lengde, løype og tempo, samt at det ikke var noen form for påmelding eller betaling for deltakelse. Andre aktivitetstiltak som ble gjennomført var treningsgrupper på (senior)senter, sittedans, bassengtrening og yogakurs, alle med en treningsinstruktør.

Andre aktiviteter som ble gjennomført som følge av tilskuddet, men med mer fokus på det sosiale aspektet, innebar strikke kafé, lesegruppe (høytlesning av bøker for eldre) turvenn, eller yngre seniorer som hjelper eldre seniorer med daglige gjøremål. Det var også flere som arrangerte ulike typer kurs, for eksempel i bruk av nettbrett/PC og matlagning.

3.4 Deltagelse på aktivitetene

Isolert sett vil det å skape aktiviteter ikke ha verdi dersom ingen eller bare et fåtall benytter aktivitetene. Deltakelse på aktivitetene er derfor en forutsetning for å nå målet om å motvirke ensomhet, passivitet og sosial tilbaketrekning, samt å skape aktivitet. Antallet

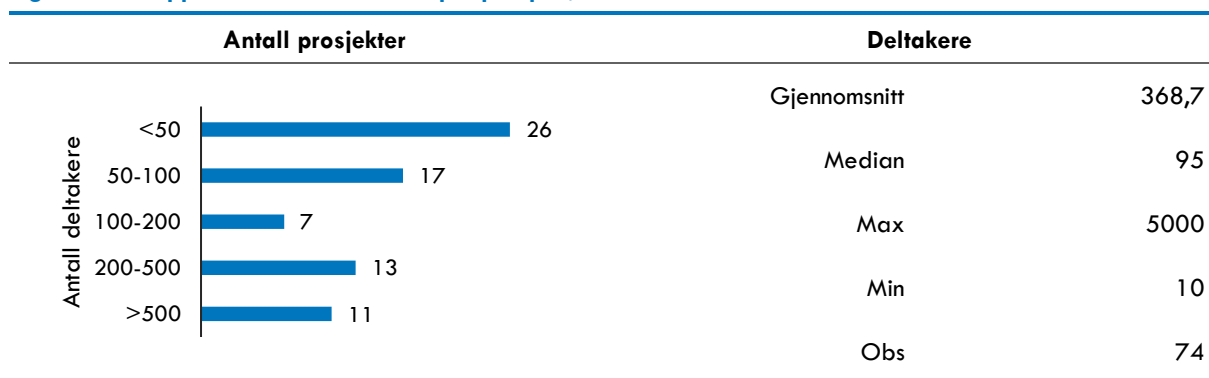
deltakere vil være drivende for hvor stor effekt aktivitetene vil ha på samfunns målet. Derfor har vi kartlagt hvor mange som deltar på aktivitetene som skapes.

I hovedsak finner vi at:

- Prosjektenes rapportering av deltakelse er varierende, og det er dermed vanskelig å tallfeste samlet deltakelse. Det er ikke et krav om å rapportere antallet deltakere.
- Med forbehold om varierende rapportering av deltakelse, finner vi at gjennomsnittlig antall deltakere per prosjekt var 370 personer, mens median antall deltakere var 95.
- Tilnærmet alle tilskuddsmottakerne vi har intervjuet opplever at det er god deltakelse på tiltakene, og noen rapporterer om «fullt hus».

Gjennomgangen av rapportene fra prosjektene som har fått tilskudd avdekker at rapporteringen på deltakere på aktivitetene er begrenset. Av de 217 tilskuddsmottakerne som har levert rapport fra sine prosjekter, har 74 oppgitt antall deltakere på de aktivitetene som er gjennomført (som sagt ingen krav om å rapportere på dette). Det er krevende å telle deltakere f.eks. Det er også noe usikkert hva som egentlig er rapportert i de tilfellene der deltakelse er oppgitt. For eksempel er det uklart om det er unike deltakere eller alle deltakere over året det rapporteres fra. Tallene må derfor tolkes med varsomhet. I Figur 3-11 har vi systematisert den informasjonen som er rapportert om deltakelse på aktivitetene.

Figur 3-11: Rapportert antall deltakere per prosjekt, 2013-2017



Kilde: Egenrapportering fra tilskuddsmottakerne (N=74). Analyse: Oslo Economics

Som vi ser er det stor spredning i hvor mange deltakere som rapporteres på aktivitetene. Maksimalt antall deltakere er rapportert til 5000. Dette er et prosjekt som Pensjonistforbundet gjennomførte i samarbeid med lokale aktører og eldresentre (aktivitetssentre) over hele landet. Prosjektet omfattet gjennomføring av kurs i velferdsteknologi for eldre på aktivitetssentre.

Gjennomsnittet er relativt høyt, og dras opp at enkelt-aktiviteter som rapporterer til dels høy deltakelse. I om lag 1/3 av prosjektene som rapporterer om deltakelse er antallet deltakere under 50. Disse prosjektene rapporterer også svakere måloppnåelse enn med prosjekter der deltakelsen er høy. Prosjektene som rapporterer høy deltakelse virker også å motta et noe høyere tilskudd enn prosjekter der deltakelsen oppgis å være lav. Prosjekter som rapporterer 200 eller flere deltakere (n=26) har i gjennomsnitt fått 420 000 kroner i støtte. Til sammenligning har prosjekter som rapporterer under 200 deltakere et gjennomsnittlig tilskuddsbeløp på 330 000 kroner.

Tilnærmet alle tilskuddsmottakerne vi har intervjuet opplever at det er god deltakelse på tiltakene, og noen rapporterer om «fullt hus». Tiltakene blir ofte markedsført ved oppslag i lokalavisen, på sosiale medier og ved plakater på butikker og aktivitets-sentre for å spre informasjon om aktivitetene. Det er flere eksempler på aktiviteter som har vært svært populære, og hvor deltakelsen har fortsatt å vokse selv etter prosjektperioden. Et eksempel er Norges Carpets Bowl Forbund som har gjennomført et svært vellykket prosjekt i Østfold. Etter prosjektperioden har tilbudet og aktiviteten blitt videreført og det har blitt etablert et nettverk med flere aktive spillere i regionen.

3.5 Tilskuddets utløsende effekt

Sett fra samfunnets ståsted er det viktig at tilskuddet utløser aktivitet som ikke ellers ville blitt gjennomført. For å belyse dette spørsmålet har vi sett på tre ulike forhold:

- I hvilken grad tilskuddet følges av egenfinansiering
- Hvordan utvalgte tilskuddsmottakerne vurderer tilskuddets betydning for aktivitetene
- Hvordan aktører som ikke har fått støtte innretter sine aktiviteter

I hovedsak finner vi at:

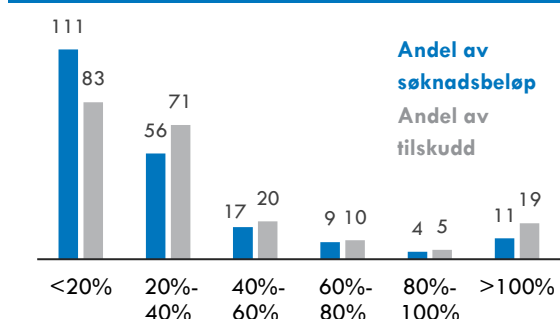
- Flest prosjekter oppgir en egenfinansiering tilsvarende under 20 prosent av søknadsbeløpet.
- Tilskuddsmottakere og søkere som ikke har fått tilskudd opplever at tilskuddet var avgjørende for å kunne gjennomføre tiltaket, og at tiltak som ikke mottok støtte i liten grad har blitt gjennomført.

3.5.1 Egenfinansiering

Av regelverket for tilskuddsordningen fremgår det at det ikke er noen krav til egenfinansiering (enten i form av budsjettmidler eller i frivillig timeinnsats), men at prosjekter med slik finansiering bli prioritert. At det ikke er krav til slik egenfinansiering skyldes at ordningen ikke skal utelukke søkere som er svakere stilt ressursmessig. Totalt 47 (17 prosent) av prosjektene som har mottatt støtte rapporterer at de ikke har egenfinansiering.

Egenfinansieringen er både oppgitt i søknadene om støtte og i rapporteringen fra prosjektene etter gjennomføring. I søknadsfasen oppgir flest prosjekter en egenfinansiering tilsvarende under 20 prosent av søknadsbeløpet. Relativt mange oppgir også en egenfinansieringsandel på mellom 20 og 40 prosent av søknadsbeløpet, mens betydelig færre prosjekter oppgir en høyere andel egenfinansiering.

Figur 3-12: Egenfinansiering som andel av søknadsbeløp og mottatt tilskudd, 2013-2017



Kilde: Egenrapportering fra tilskuddsmottakerne og informasjon fra søknadene til tilskuddsmottakerne (N=208). Analyse: Oslo Economics

Bildet er litt annerledes i de faktiske regnskapene, der egenfinansieringen utgjør en større andel av

tilskuddsbeløpet enn samme forhold ved søknad. Dette kan forklares på minst to ulike måter:

- Søknadsbeløpene overstiger tilskuddsbeløpene: Som beskrevet i kapittel 3 (Figur 3-8), er det en rekke prosjekter som ikke får tilsagn om hele tilskuddet det er søkt om. Dersom tildelt tilskudd er lavere enn søkt tilskudd vil andelen egenfinansiering stige dersom den opprinnelige egenfinansieringen opprettholdes.
- Egenfinansieringen økes som en følge av tilsagnene gis eller som følge av at kostnadene underveis blir høyere enn planlagt.

Begge disse tilfellene innebærer imidlertid at tilskuddene ikke bidrar til å fortrenge egenfinansieringen slik den er oppgitt i søknadene.

Det er imidlertid ikke mulig å vurdere om tiltakene i seg selv helt ut ville blitt finansiert uten tilskudd basert på denne informasjonen. For å belyse dette har vi gjennom intervjuer innhentet utvalgte tilskuddsmottakeres vurdering av dette.

3.5.2 Tilskuddets betydning for gjennomføring av prosjektet

Av intervjuer med både tilskuddsmottakere og søkere som ikke har fått tilskudd fremgår det at tilskuddet var avgjørende for å kunne gjennomføre tiltaket, og at tiltak som ikke mottok støtte i liten grad har blitt gjennomført. Ofte innebærer aktivitetstiltakene oppstart av noe helt nytt, som krever ekstra midler i oppstartfasen. Dette kan være vanskelig å skaffe uten hjelp fra tilskuddsordningen.

Tilnærmet alle tilskuddsmottakere vi intervjuet med understreket at de ikke kunne ha gjennomført tiltaket på samme måten som planlagt uten støtte. Det var imidlertid flere av tilskuddsmottakerne som oppga at tiltakene gikk av seg selv etter prosjektslutt. Ved å få støtte til å starte opp tiltaket klarte man å engasjere frivillige til å drifte tiltaket videre, og/eller få kommunen til å overta driften. Tilskuddene kan således anses som en investeringskostnad som kan gi gevinster utover selve prosjektperioden. Søkerne understreker videre at det ikke finnes så mange andre søkekanaler for denne typen tilskudd, og mange opplever tilskuddsordningen som svært viktig for å etablere aktivitetstiltak for å motvirke ensomhet og passivitet. Flere pekte på at om dersom prosjektet skulle blitt gjennomført uten støtte måtte omfanget og aktivitetene reduseres, noe som hadde gått på bekostning av tilbudet.

Blant de søkerne vi intervjuet som ikke har mottatt støtte var det noen som oppga at de likevel hadde gjennomført prosjektet. For eksempel var det en forening vi snakket med som gjennomførte bassengtrening til tross for manglende tilskudd. De opplevde

imidlertid at kvaliteten på tilbudet ble dårligere enn det det kunne ha vært, og at de måtte kutte ned på omfanget av tilbudet (en gang per uke i stedet for to ganger per uke). I tillegg til redusert omfang av tilbudet ble det også behov for å ta betaling fra brukerne, noe som videre førte til lav deltakelse og at flere falt av underveis.

3.5.3 Aktiviteter og tiltak i utvalgte kommuner som ikke har søkt om tilskudd

For ytterligere å utdype dette har vi også intervjuet et utvalg aktører som ikke har søkt om støtte, for å få innsikt i hvilke aktiviteter de gjennomfører.

Kommunene som ikke har søkt om tilskudd opplyser at de har flere forskjellige tiltak rettet mot å aktivisere og engasjere eldre. Dette er tiltak som for eksempel trimgruppe, sanggrupper, informasjonsmøter og besøkstjenester. Generelt varierer det veldig fra kommune til kommune hva slags aktiviteter og tiltak de gjennomfører mot målgruppen. Det er også flere av kommunene som har samarbeid med frivillige organisasjoner om forskjellige tiltak. Noen av kommunene hadde også ansatt frivillighetskoordinatorer som tilrettela for samarbeid med frivillige organisasjoner.

3.6 Egenvurdert måloppnåelse

Som beskrevet i kapittel 3.3-3.5, rapporterer prosjektene at de gjennomfører riktige og planlagte aktiviteter, samt at deltakelsen på aktivitetene er god. Når det gjelder egenvurdert måloppnåelse er våre hovedfunn at:

- Over 70 prosent av prosjektene i perioden er definert til å rapportere full måloppnåelse. Det betyr at de selv vurderer at de har oppnådd de målene som ble satt for tiltakene.
- Tilskuddsmottakerne peker på en rekke effekter av midlene som er brukt, både for ordningens målgruppe, for deres nærmeste og for lokalsamfunnet.
- De opplever at tiltakene bidrar til økt sosialt samvær og fysisk aktivitet, som i sin tur bidrar til bedre helse og økt livskvalitet.

3.6.1 Rapportert måloppnåelse

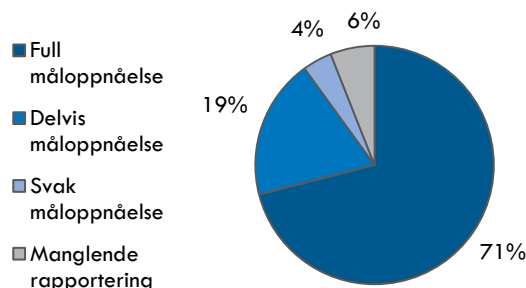
Prosjektene rapporterer også selv på hvordan de oppfatter måloppnåelse langs de målene som er beskrevet i tilskuddssøknaden. Både måldefineringen og vurderingene av måloppnåelse gjøres i fritekst-form, og i liten grad etter samme mal.

Målformuleringene spenner seg fra å etablere det aktuelle tilbudet eller videreutvikle et eksisterende

tilbud til å få oversikt over eller evaluere dagens møteplasser og aktiviteter.

Vi har gjennomgått all rapporteringen av måloppnåelse, og karakterisert hvorvidt rapporteringen tilsier god eller dårlig måloppnåelse for hvert enkelt prosjekt (Figur 3-13).

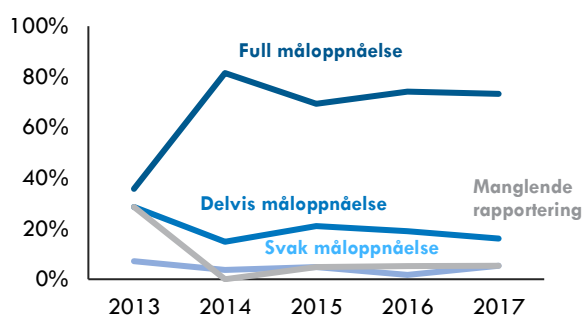
Figur 3-13: Rapportert måloppnåelse, andel av prosjekter, 2013-2017



Kilde: Egenrapportering fra tilskuddsmottakerne (N=217).
Analyse: Oslo Economics

Over 70 prosent av prosjektene i perioden er definert til å rapportere full måloppnåelse. Dette betyr at de selv vurderer at de har oppnådd de målene som ble satt for tiltakene. I underkant av 20 prosent rapporterer om delvis måloppnåelse og kun 4 prosent om svak måloppnåelse. Fordeling av grad av måloppnåelse har vært forholdsvis stabilt i perioden 2014-2018 (Figur 3-14).

Figur 3-14: Utvikling i rapportert måloppnåelse, andel prosjekter, 2013-2017



Kilde: Egenrapportering fra tilskuddsmottakerne (N=217).
Analyse: Oslo Economics

3.6.2 Tilskuddsmottakernes vurderinger

Gjennom intervjuer peker tilskuddsmottakerne på en rekke effekter av midlene som er brukt, både for ordningens målgruppe, for deres nærmeste og for lokalsamfunnet. De opplever at tiltakene bidrar til økt sosialt samvær og fysisk aktivitet, som i sin tur bidrar til bedre helse og økt livskvalitet.

Aktivitetstiltakene bidrar til å motvirke ensomhet gjennom å bringe personer i målgruppen sammen. Tiltakene skaper en møteplass for personer i samme situasjon, noe som bidrar til at deltakerne får nye bekjentskaper og et utvidet nettverk. Tilskuddsmottakerne opplever at deltakerne gleder seg til aktiviteten gjennom hele uken, og at dette gjerne er ukens høydepunkt. Tiltakene bidrar således til mindre isolasjon, noe som videre kan forebygge angst og depresjon blant en ellers sårbar gruppe.

«(...) hjemmesykepleien melder tilbake om eldre som er «full av prat og som ønsker å fortelle hva de har vært med på» og som er takknemlige for at tiltakene både gir de eldre opplevelser, gode samtaler med andre, men også at flere av dem sover bedre om natta.»

Fra rapportering av et prosjekt ledet av en frivillig organisasjon, 2017.

Aktivitetstiltakene er særlig viktig for å motvirke ensomhet ute i distriktene eller i mindre befolkede områder, der det gjerne mangler naturlige møteplasser (f.eks. kafé, postkontor) eller avstanden til møteplassene er lang. Et av tiltakene som ble nevnt i intervjuene innebar at man samlet eldre personer til trim og sosialt treff en gang per uke. En suksessfaktor for deltakelse var at det ble satt opp en buss som hentet personer ute i grendene, som ellers hadde vanskelig for å komme seg ut av huset. Samlingen hadde dessuten ingen forhåndspåmelding, som bidro til å skape et lavterskeltilbud for eldre ute i distriktene. Flere av tilskuddsmottakerne vi har snakket med understreker at deltakelse på slike lavterskeltilbud fører til at personer i målgruppen i økende grad også deltar på andre tilbud.

Aktivitetstiltakene bidrar til økt fysisk aktivitet ved å skape et lavterskeltreningstilbud, f.eks. turgruppe eller sittedans. Tilskuddsmottakerne opplever at tiltakene bidrar til bedre fysisk helse for deltakerne, særlig balanse og utholdenhet. Det bidrar også til at deltakerne i økende grad klarer seg selv i hverdagen og at de spiser bedre. Videre bidrar det til økt mestring, glede og livskvalitet, og også andre positive effekter.

«Svært gledelig er det også å konstatere at en av våre deltakere i slutten av 50-årene, som har vært ute av arbeidslivet i 9 år og som

hadde søkt uføretrygd, nå har fått et langtidsvikariat i lønnet stilling.»

Fra rapportering av et prosjekt ledet av en frivillig organisasjon, 2017.

Tiltakene som iverksettes gir ikke bare gevinster for de som deltar, men for deltakernes nærmeste og lokalsamfunnet. Et eksempel som ble nevnt i intervjuene var et tiltak med hobbyverksted (maling, skrijving etc.). Dette skapte en arena for at disse personene kunne gjøre noe hyggelig sammen med sine nærmeste, og at det således fungerte som et pusterom for de nærmeste. Videre forteller tilskuddsmottakerne at tiltakene skaper en positiv effekt for lokalsamfunnet ved å bringe ulike aktører sammen, og særlig fungere som et bindeledd mellom frivillige og kommunen, eller på tvers av avdelinger i kommunen eller organisasjonen.

3.7 Suksesskriterier

Det siste spørsmålet handler om å identifisere om det er en systematikk i hvilke tiltak som ser ut til å lykkes best med hensyn til måloppnåelse. For å belyse dette har vi gjort følgende:

- Analysert sammenhengen mellom prosjektenes egenrapportering på måloppnåelse og utvalgte karakteristika ved prosjektene.
- Innhentet synspunkter fra utvalgte prosjekter om deres vurdering av sentrale suksesskriterier.

Våre undersøkelser tyder på følgende suksesskriterier:

- At tiltaket er et lavterskeltilbud.
- At tiltaket innebærer samarbeid med flere aktører og involvering av frivillige.
- At tiltaket oppnår høy deltakelse.
- At tiltaket gjerne er et langvarig prosjekt av større økonomisk omfang.

3.7.1 Analyse av prosjektkarakteristika

Som vi har beskrevet tidligere (kapittel 3.6) rapporterer prosjektene selv på måloppnåelse langs de målene de har satt seg i prosjektet, og vi har karakterisert måloppnåelse i alle prosjektene i henholdsvis full, delvis og svak måloppnåelse. Vi har kombinert denne vurderingen med andre karakteristika ved prosjektene for å vurdere om det synes å være noen sammenhenger (Tabell 3-2).

Tabell 3-2: Kjennetegn ved prosjekter etter rapportert måloppnåelse

Måloppnåelse	Full (N=154)	Delvis (N=41)	Svak (N=9)
Samarbeids-partnere	2,6	1,4	1,2
Deltakere	435 (N=60)	104 (N=11)	25 (N=3)
Søknadsbeløp	551 577 kr	580 579 kr	304 622 kr
Tilskudd	351 731 kr	364 419 kr	234 711 kr
Andel av søknadsbeløp innvilget	78 %	77 %	82 %
Egen-finansiering	138 502 kr	97 377 kr	99 396 kr
Andel egen-finansiering	30 %	18 %	35 %

Kilde: Egenrapportering fra tilskuddsmottakerne og informasjon fra søknadene til tilskuddsmottakerne (N=204). Analyse: Oslo Economics

Det synes å være en sammenheng mellom hvordan prosjektene vurderer måloppnåelse og antallet samarbeidspartnere i prosjektene. Prosjektene som oppgir full måloppnåelse har i gjennomsnitt flere samarbeidspartnere enn prosjektene som oppgir delvis eller svak måloppnåelse.

Det samme gjelder for rapporterte deltakere. Prosjektene som er mest fornøyde med måloppnåelsen rapporterer også høyest antall deltakere. Dette er for så vidt ikke uventet ettersom antallet deltakere nok påvirker i hvilken grad det oppleves måloppnåelse.

Når det gjelder økonomiske størrelser er prosjekter med full eller delvis måloppnåelse i gjennomsnitt større enn prosjekter som rapporterer svakere måloppnåelse. Prosjektene som har svakest måloppnåelse har imidlertid i gjennomsnitt en høyere andel egen-finansiering enn de andre prosjektene.

Dataene som rapporteres gir imidlertid alene ikke grunnlag for å trekke en entydig sammenheng mellom de ulike faktorene og grad av måloppnåelse.

3.7.2 Tilskuddsmottakernes vurderinger

Basert på intervjuer med tilskuddsmottakere er det særlig tre kjennetegn ved særskilt vellykkede prosjekter som går igjen: at tiltaket er et lavterskeltilbud, at tiltaket innebærer samarbeid med flere aktører og involvering av frivillige, og at det gjerne er et langvarig, større prosjekt. Intervjuene understøtter dermed det inntrykket dataene fra rapporteringen gir når det gjelder poenget med samarbeidspartnere og den økonomiske størrelsen på prosjektene.

Det første, at tiltaket er et lavterskeltilbud, er viktig for å oppnå god deltakelse på prosjektene. Lavterskel vil si at det både er en lav terskel for å møte opp til aktiviteten, for eksempel ved lav eller ingen egenbetaling, at det er enkelt å komme seg dit aktiviteten gjennomføres, og at det ikke er nødvendig med påmelding. I tillegg innebærer et lavterskeltilbud at selve aktiviteten er enkel å delta på, for eksempel ved at aktiviteten ikke er for fysisk krevende eller vanskelig på noen annen måte.

Det andre, samarbeid og involvering av frivillige, er særlig viktig for å sikre at prosjektet er bærekraftig og levedyktig etter prosjektslutt. Enkelte peker på rekruttering av frivillige som den største utfordringen ved disse tiltakene. Ved å sikre gode forhold for de frivillige bidrar man til at aktiviteten kan opprettholdes. Enkelte trekker også frem at det er en stor fordel å rekruttere frivillige i ulike aldersgrupper, da dette bidrar til å øke verdien av tiltakene.

Tilskuddsordningen er i utgangspunktet ment som en årlig støtte, og det gis kun flerårlig støtte til prosjekter med nasjonal overføringsverdi. Flere tilskuddsmottakere opplever likevel at det er de langvarige, større prosjektene som blir mest vellykket og som er mest bærekraftige. Dette fordi det ofte tar tid å etablere noe helt nytt. Dessuten opplever flere at det er administrativt tidkrevende med både søknads-skriving og rapportering til tilskuddsordningen, og at det derfor bør være snakk om en sum av en viss størrelse for at arbeidet skal lønne seg.

4. Samlet vurdering og anbefalinger

Det er i perioden fra 2013 til 2018 gitt om lag 95 millioner kroner i tilskudd til 280 prosjekter med formål å stimulere aktiviteter som motvirker ensomhet og passivitet. Gode effekter av tilskuddet er avhengig både av at tilskuddet når ut til de riktige aktørene, at tiltakene organiseres på gode måter, at tiltakene benyttes av målgruppen og gir varige virkninger. Det er vår vurdering at tilskuddsordningen alt i alt bidrar til gode aktiviteter som understøtter formålet. Deltagelsen på aktivitetene synes tilfredsstillende, men det er et potensial for å forbedre oversikten over dette. Alt i alt er det vår vurdering at nytten av ordningen står i rimelig forhold til kostnaden. Vi anbefaler at tilskuddsordningen videreføres med enkelte justeringer.

I dette kapitlet foretar vi først en samlet vurdering av tilskuddsordningens virkemåte (kapittel 4.1) og oppnådde effekter og måloppnåelse (kapittel 4.2). De konkrete anbefalingene knyttet til vurderingene drøftes deretter (kapittel 4.3).

4.1 Samlet vurdering av virkemåte

Vi har analysert hvordan søkergruppen synes å kjenne til tilskuddsordningen, hvordan gruppen oppfatter ordningen, om det er skjedd tilpasninger til endringer i ordningens formål og hvordan prosjektene skaper samarbeidsarenaer rundt ulike tiltak og aktiviteter.

4.1.1 Kjennskap til tilskuddsordningen blant søkergruppen

Alle kommuner, fylkeskommuner, frivillige organisasjoner og andre organisasjoner som driver relevante tiltak kan søke om tilskudd. En indikator på kjennskap til ordningen, er hvordan de ulike søkergruppene søker på ordningen.

Kommunene er svært godt representert på søkerlisten. Hele 70 prosent av kommunene har på et eller annet tidspunkt i tilskuddets levetid søkt om tilskudd. Der er vår vurdering at dette underbygger at ordningene er kjent i kommune-Norge. Søknadene fordeler seg imidlertid geografisk ulikt mellom de ulike landsdelene. Det er færre søknader fra kommuner i Nord-Norge enn kommuner i Sør-Norge. Med unntak av kommuner i Hedmark er kommuner i de tre nordligste fylkene minst representert på søkerlisten. Det er

ingenting i tilskuddsordningen eller i informasjonsstrategien som tilsier at kjennskapet skal variere med kommunenes geografi. Det er vår vurdering at en lavere andel søkere fra disse områdene ikke nødvendigvis tilsier at disse ikke kjenner ordningen, men Helsedirektoratet bør forsikre seg om at dette ikke er tilfellet.

Basert på informasjon fra et utvalg kommuner som ikke har søkt tilskudd i noen av årene synes det å være god kjennskap til at Helsedirektoratet generelt har aktuelle tilskuddsordninger. Om lag halvparten av de vi har snakket med gjenkjenner likevel ikke direkte tilskuddsordningen rettet mot å motvirke ensomhet og passivitet. Dersom dette er representativt for de 30 prosentene av kommunene som aldri har søkt, er det 50-60 kommuner som ikke har særlig kjennskap til ordningen.

Andre søkergrupper enn kommuner er lang mindre representert enn kommunene på søkerlisten. Informasjonen fra Helsedirektoratet mot øvrige søkergrupper retter seg mot sentralledd, og det er ikke kjent for oss hvordan disse informerer videre. Selv om det er vanskelig å si noe om hva som er den potensielle størrelsen på andre søkergrupper, er denne typen søkere langt færre. Dette kan indikere at ordningen er mindre kjent, men det kan også være flere forklaringsfaktorer. Blant annet ser vi at særlig organisasjoner og frivilligsentraler er sterkt representert som samarbeidspartnere på prosjekter i kommunal regi. Alt i alt synes et bredt spekter av virksomheter å delta i de ulike tiltakene. Dette underbygger at ordningen samlet sett er godt kjent.

Det er vår vurdering at informasjonsstrategien på et overordnet nivå synes bred og dekkende. Likevel fremstår det som mer sikkert at informasjonen når «lenger ut» til operative enheter innenfor kommuneforvaltningen enn innenfor øvrige organisasjonsgrupper. Slik sett legger informasjonen et bredere grunnlag for deltakelse fra kommunene enn fra øvrige søkergrupper. Lavere representasjon fra organisasjonene på søkerlisten kan indikere en lavere kjennskap til ordningen. Helsedirektoratet bør forsikre seg om at informasjonene som sendes sentralleddene gjøres tilgjengelig eller videreformidles til de operative enhetene der det er aktuelt.

Sannsynligvis er det også andre forklaringsfaktorer enn kjennskap som avgjør hvem som søker. En vesentlig faktor kan være tilgang på søknads- og rapporteringskompetanse. Selv om søknad om tilskudd og prosjektrapportering følger oppsatte maler, er det ressurskrevende for mindre organisasjoner eller organisasjoner basert på frivillighet å forholde seg til

denne typen prosesser. Dette fremkommer også som tilbakemeldinger gjennom intervjuer med søkere. En kommune vil normalt være rustet til å håndtere slike prosesser på en bedre måte. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 4.1.2.

Når det er sagt er det likevel slik at mange organisasjoner er representert gjennom samarbeid med kommunene. Slik sett er de også deltakere i tilskuddet uten at de nødvendigvis står som prosjekteiere eller søkere. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 4.1.4.

Alt i alt vurderer vi kjennskapet til tilskuddsordningen blant potensielle søkere som god.

4.1.2 Oppfatninger om tilskuddsordningen

Generelt sett oppfatter søkerne og organisasjoner som representerer målgruppen for tilskuddet ordningen som verdifull. Det er en generell tilbakemelding at behovet for å skape aktivitet for målgruppen er stort, og at Helsedirektoratets tilskuddsordning er en av få muligheter for å søke støtte til denne typen aktivitet.

Det er vanlig at tilskuddsordninger generelt sett er ettertraktet ettersom det er en mulighet for å øke ressursinnsatsen på et område utover egeninnsats. Antallet søknader på tilskuddsordningen er nettopp også et uttrykk for dette med 1 230 søknader om støtte, fordelt på 583 unike søkere. Det er vår vurdering at tilskuddsordningen er attraktiv for søkergruppen.

Det er noe ulik oppfatning av hvordan den praktiske gjennomføringen av tilskuddsordningen fungerer blant søkerne og tilskuddsmottakerne, både med tanke på forståelse av kvalifikasjonskrav, begrunnelse for tilslag/avslag og med tanke på søknads- og rapporteringsprosessen.

Generelt er det et krav om at offentlig ressursbruk (som tilskudd er) skal begrunnes med utgangspunkt i hvilken nytte den gir samfunnet. Dette krever en viss form for krav til søknadsinformasjon for å kunne prioritere en begrenset ressurstilgang. Det krever også en viss form for dokumentasjon av resultater, for å gjøre god oppfølging. Ressursbruk knyttet til disse prosessene vil samlet sett redusere samfunnets nytte av tilskuddet. Det er derfor viktig at prosessene bidrar til å fremskaffe riktig informasjon på et tilstrekkelig nivå til å gjøre gode prioriteringer og oppfølginger.

Det er vår forståelse at søknads- og rapporteringskravene ikke differensieres etter størrelse på søknads-/tilskuddsbeløpet. Det betyr at et prosjekt på 13 000 kroner og et prosjekt på 2,4 millioner kroner forholder seg til de samme prosedyrene og skjemaene. Selv om det er enklere å søke/dokumentere et lite prosjekt sammenlignet med et stort prosjekt, vil prosedyrene

relativt sett redusere verdien av det minste prosjektet mer enn det store.

Om lag 30 prosent av tilskuddene som er gitt i perioden er under 200 000 kroner. Til sammen utgjør disse 8 prosent av det samlede tilskuddet som er gitt. Det er vår vurdering at man bør vurdere å differensiere krav til søknader og rapporteringer avhengig av størrelse.

4.1.3 Forventninger og prioriteringer

Formålet med ordningen ble endret fra og med utlysningen av midlene i 2017. Endringen innebar en utvidelse av målgruppen ved at det også ble åpnet for tilsvarende tiltak for andre målgrupper enn eldre.

Endringen har ikke gitt vesentlig økning i antallet søknader som er kommet inn i ordningen i 2017 og 2018. Det kan imidlertid synes som at prosjekttypene det søkes om tilskudd til endrer seg noe. Antallet søknader med begrepet eldre eller seniorer i prosjekt-tittelen går ned fra og med 2017 sammenlignet med trenden frem til og med 2016. Andelen prosjekter med disse begrepene i prosjekt-tittelen og i prosjekt-beskrivelsen går også ned. Dette kan tyde på at endringen har medført noe endring i søknadsporteføljen og evt. i tilsagnsporteføljen, i tråd med endringen i formålet.

4.1.4 Samarbeid

Det er utstrakt grad av samarbeid i prosjektene som får støtte gjennom tilskuddsordningen. To tredeler av prosjektene over perioden fra 2013 til 2017 rapporterer om samarbeid med andre lokale aktører. Det er særlig utstrakt samarbeid mellom kommuner som prosjektansvarlige og henholdsvis organisasjoner og frivilligsentraler. Det er også et utstrakt samarbeid mellom frivilligsentraler som prosjektansvarlige og organisasjoner og kommuner. Organisasjoner samarbeider i hovedsak med andre organisasjoner når de er prosjektansvarlige.

Det er ingen tvil om at avstanden mellom frivillige organisasjoner og [...] kommune i dag er betraktelig mindre enn før prosjektet.

Fra rapportering av et prosjekt ledet av en kommune, 2016.

Det har likevel over perioden vært en nedadgående tendens i antallet prosjekter som legger opp til samarbeid. I 2017 er det i overkant av 50 prosent av prosjektene som har fått støtte som oppgir at prosjektene innebærer samarbeid med andre. Tilsvarende andel var 67 prosent i 2016 og 70 prosent i 2015.

Analysene av prosjektrapportene antyder en positiv sammenheng mellom god måloppnåelse og antall samarbeidspartnere i prosjektene som er gjennomført. Gjennom intervjuene underbygges vurderingen av at samarbeid fører til gode løsninger på tvers, og at dette er viktig for å oppnå effekter over tid. Behovet tiltaket er ment å imøtekomme, nemlig å motvirke ensomhet og passivitet, tilsier at det å tenke på tvers av flere aktører synes verdifullt. Det er mer krevende å løse en relativt stor problematikk med isolerte enkelttiltak, og samarbeid vil sannsynligvis kunne gi mer helhetlig tilbud, og god utnyttelse av eksisterende kompetanse og ressurser. Dette kan legge til rette for bedre effektuttelling. Samarbeid krever på den andre siden noe mer koordinering, noe som igjen krever ressurser. Det er vår vurdering at den nedadgående trenden knyttet til samarbeid i prosjektene som får tilskudd kan være en svakhet for muligheten til å skape effekter for målgruppen over tid. Det bør vurderes om uttelling for samarbeid bør vektlegges ytterligere i fordelingen av tilskuddene.

4.2 Samlet vurdering av effekter og måloppnåelse

Vi har analysert hva tilskuddet betyr økonomisk, hvilke aktiviteter som er igangsatt, hvilken deltagelse som er oppgitt på aktivitetene, hvordan prosjektene selv vurderer måloppnåelse samt hvilken utløsende effekter tilskuddet vurderes å ha. I dette kapitlet gjør vi en oppsummerende og samlet vurdering av i hvilken grad det på grunnlag av dette kan sies noe om hvorvidt effektene er i tråd med målsettingene, og om det overordnede samfunnspolitiske målet - å motvirke ensomhet, passivitet og sosial tilbaketrekning - oppnås gjennom tilskuddsordningen.

4.2.1 Effekter og måloppnåelse

I perioden fra 2013 til 2018 er det gitt om lag 95 millioner kroner til 280 ulike prosjekter. I gjennomsnitt har hvert prosjekt mottatt om lag 374 000 kroner. Det er likevel store variasjoner i hvor stort tilskudd de enkelte prosjektene har fått, fra 13 000 kroner til 2,4 millioner kroner. I utgangspunktet gir dette et godt grunnlag for å skape effekter.

De direkte effektene av tilskuddet oppstår i form av aktiviteter som arrangeres som følge av tilskuddet og deltagelse på disse.

Det er arrangert en rekke aktiviteter, og aktivitetene er i hovedsak gjennomført i henhold til planen som var lagt til grunn på søknadstidspunktet. Dette betyr at aktivitetene Helsedirektoratet har forutsatt skulle gjennomføres i hovedsak er iverksatt. Dette kan benyttes som et uttrykk for at aktivitetssomfanget som er skapt er i tråd med betingelsene som er satt. Gitt at tilsagn om tilskudd er gitt på bakgrunn av en

oppfatning av at det er tilstrekkelig aktivitet, er det vår vurdering at aktivitetssomfanget som er generert av tilskuddet synes greit.

Veldig mange av tiltakene handler om opprettelse av eller videreutvikling av møteplasser som aktivitets- sentre og seniorsentre. Det er også gitt støtte til fysisk aktivitetsgrupper av ulike slag, møteplasser på tvers av generasjoner og kulturer og aktiviteter der de eldre stimuleres til å bidra med sine ressurser i frivillig arbeid. Det er vår vurdering at aktivitetene som er igangsatt synes egnet for å skape sosialt fellesskap, for igjen å nå formålet med tilskuddsordningen som er å motvirke ensomhet og passivitet.

«Hverdagen min blir lysere for hver dag som går. Flere lysere dager enn det jeg har hatt på 9 år.»

Fra rapportering av et prosjekt ledet av en frivillig organisasjon, 2017. Sitat fra deltager i brukerundersøkelse.

Det synes å være en vridning i aktivitetsporteføljen hva gjelder tiltak rettet mot alle deler av befolkningen. Det er likevel fortsatt en overvekt av tiltak rettet mot den eldre delen av befolkningen. Dette kan potensielt endre seg over tid, ettersom virkeperioden for den nye formålsformuleringen er relativt kort. Det er vår vurdering at det er for tidlig å konkludere helt på hvorvidt endringen i formålet med tilskuddsordningen fullt ut er implementert i sammen- setningen av søknader og prosjekter. Det er likevel grunn til å tro at søknadene og prioriteringene allerede reflekterer ønsket om å utvide målgruppen.

Deltakelsen på aktivitetene som er gjennomført er rapportert lite systematisk og på forskjellige måter. Gjennomsnittlig antall deltakere på aktivitetene som har rapportert om dette (74 prosjekter) er relativt høyt (i underkant av 370 deltakere). Det er imidlertid enkeltprosjekter som er svært drivende for dette gjennomsnittet. Medianen for antallet deltakere der dette er rapportert, er 95 deltakere (uavhengig av hvordan dette tallet fremkommer). Det er videre slik at rapporteringen fra prosjektene gjøres året etter at aktivitetene er gjennomført. Der tiltak lever videre vil dermed ikke rapporteringen fange opp denne deltakelsen, og tilbakemeldingene i intervjuene er også gode når det gjelder deltakelse.

Dersom vi legger til grunn at medianen for antallet deltakere gjelder for hele prosjektporteføljen, tilsier det i underkant av 4000 kroner i støtte per deltaker (gitt gjennomsnittlig tilskudd på 374 000 kroner per prosjekt). Dersom deltakelsen i gjennomsnitt er halvparten av dette, er tilsvarende støtte per deltaker 8000 kroner. Og motsatt, dersom deltakelsen antas å

vedvare over flere år (eksempelvis to år), tilsier det om lag 2000 kroner i støtte per deltaker.

Høy deltakelse bygger både opp under at det skapes et sosialt fellesskap og at mange omfattes av tiltaket. Det er vår vurdering at den innrapporterte deltakelsen gir uttrykk for en relativt god deltakelse på disse aktivitetene, tatt i betraktning at deltakelsen også representerer kun ett år. Dersom dette er et representativt uttrykk vurderer vi deltagelsen som god, og med en lav kostnad per deltakelse. Det er likevel vår vurdering at rapporteringen på deltagelse er for lite systematisk til å konkludere fullt ut om deltakelsen er god eller dårlig. Ettersom deltagelsen er avgjørende for hvor bredt tiltaket virker, og derigjennom i hvor stor grad tiltaket kan bidra til å motvirke ensomhet og passivitet, er det vår vurdering at det bør utvikles bedre måter å måle deltakelse i prosjektene på.

Det vil være et spørsmål om effektene av tiltaket kunne vært utløst uten tilskuddet, i betydningen at tilskuddet fortrenger annen ressursinnsats. Prosjektene som får støtte har en viss andel egenfinansiering, og andelen synes høyere i gjennomføring enn i søknadene. Det er en tydelig tilbakemelding fra tilskuddsmottakerne at tilskuddet er særlig viktig for å starte opp tiltak, og at tiltakene ofte lever videre av seg selv enten ved at frivillige fortsetter innsatsen eller ved at kommunen overtar finansieringen. Slik sett vil tilskuddet i mange tilfeller ha både en utløsende effekt og mer varige effekter enn det som rapporteres. Det er likevel en tilbakemelding at tiltak ikke nødvendigvis skrinlegges selv om tilskudd ikke innvilges, men aktivitetene oppgis å få en lavere kvalitet enn det som opprinnelig var tenkt. Basert på samtaler med aktører som ikke har søkt tilskudd fremstår det som at de har flere gode aktiviteter rettet mot målgruppen, men at det er mindre variasjon i tilbudet enn det man finner blant de som har fått midler gjennom tilskuddsordningen. I tillegg virker de i større grad å være avhengig av frivillig innsats. Det virker som om tilskuddsordningen gir et større handlingsrom og muliggjør nye type tiltak mot målgruppen.

Det er vår vurdering at effektene målt i aktiviteter og deltakelse skapt gjennom tilskuddet, alt i alt er i tråd med målsettingene. Rapporteringen er likevel i begrenset grad systematisert, noe som vanskeliggjør vurderingen av effekter.

«Det gleder oss at aktivitetshuset har vært fylt opp med aktiviteter helt siden åpningen. Man kan se betydningen av økt livskvalitet på mennesker som ellers ikke har deltatt på sosiale arenaer.»

Fra rapportering av et prosjekt ledet av et kommunalt foretak, 2014.

4.2.2 Oppnåelse av samfunnsmålet - samfunnsøkonomisk betraktning

Det endelige målet (samfunnsmålet) med tilskuddsordningen er å motvirke ensomhet og passivitet gjennom å arrangere ulike aktiviteter som bidrar til sosialt fellesskap.

Som vi har sett synes tilskuddet å utløse et omfang av aktiviteter, en type aktiviteter og deltagelse på aktivitetene (direkte effekter) som bygget opp under at samfunnsmålet for tilskuddsordningen nås. At samfunnsmålet nås vil likevel være et spørsmål om deltagerne opplever at de bidrar til å forebygge ensomhet og passivitet. Vi har ikke hatt tilgang til brukerundersøkelser knyttet til prosjektene som er gjennomført med tilskudd. Likevel uttrykker organisasjoner som representerer målgruppen gjennom intervjuer at tiltakene bidrar til økt sosialt samvær ved å bringe personer i målgruppen sammen, og bidrar til økt fysisk aktivitet ved å skape et lavterskeltilbud. Tiltakene bidrar således til økt mestring, bedre helse og økt livskvalitet.

«Koordinatorer har observert tilfeller der deltakere har «blomstret opp», etter at de begynte å komme til møteplassen. Noen har bedret sin selvfølelse, og flere har knyttet nye vennskapsbånd.»

Fra rapportering av et prosjekt ledet av en kommune, 2017

For å illustrere betydningen av innsatsen i tilskuddene i forhold til om samfunnsmålet oppnås, kan vi benytte betraktninger rundt hva som skal til for at innsatsen kan forsvares. For å illustrere dette har vi tatt utgangspunkt i kvalitetsjusterte leveår som et mål på helsegevinst, og verdien av denne helsegevinsten. Når vi måler helsegevinst med kvalitetsjusterte leveår måler vi ikke bare gevinster av at et liv blir lengre, men også at kvaliteten på livene til brukerne økes.

Helsegevinst målt ved helserelatert livskvalitet

I helseøkonomiske analyser bruker man ofte kvalitetsjusterte leveår som et sammensatt mål på helsegevinsten av et tiltak, uttrykt ved økningen i levetid vektet med kvaliteten på levetiden. Ett kvalitetsjustert leveår reflekterer således et leveår med perfekt helse. Livskvalitetsdimensjonen i kvalitetsjusterte leveår kan tolkes som den sammensatte effekten av et tiltak. For eksempel når det gjelder aktivitetstiltak som motvirker ensomhet og passivitet, kan livskvalitetsdimensjonen tolkes som den samlede helseeffekten av økt sosialt velvære og bedre fysisk form. Det er en rekke utfordringer ved å måle helsegevinster i form av kvalitetsjusterte leveår, men metoden anses å være den beste vi har tilgjengelig. Helsedirektoratet anbefaler at man i samfunnsøkonomiske analyser verdsetter et kvalitetsjustert leveår til 1,3 millioner kroner².

I en studie gjennomgikk norske forskere alle helseøkonomiske analyser publisert i 2010 som målte antall kvalitetsjusterte leveår vunnet som følge av en helseintervensjon³. Forskerne fant at helsetiltak generelt ga en beskjeden helsegevinst – av de 370 studiene de gjennomgikk var median antall kvalitetsjusterte leveår vunnet lik 0,06, noe som tilsvarer 3 uker med «perfekt helse». De fant også at helsegevinsten varierte etter type tiltak – gevinsten var størst for tiltak rettet mot kroniske sykdommer (median gevinst tilsvarte 0,10 kvalitetsjusterte leveår) og minst for forebyggingstiltak (median gevinst tilsvarte 0,01 kvalitetsjusterte leveår). For intervensjoner som rettet seg mot livsstil var median helsegevinst 0,03 kvalitetsjusterte leveår.

Nytteverdien av helsegevinst som følge av prosjektene som mottar tilskudd

For å beregne nytteverdien helsegevinsten som genereres av prosjektene som finansieres gjennom

tilskuddsordningen, har vi beregnet samfunnsverdien for fire scenarier for deltakelse. De fire scenariene innebærer henholdsvis 10, 50, 100 og 150 deltakere per prosjekt. Vi har lag til grunn at det 50 prosjekter i hvert scenario. Totalt antall personer som berøres av tiltakene utgjør dermed henholdsvis 500, 2 500, 5 000 og 7 500 personer.

Basert på antallet personer som berøres i hvert scenario og verdien av et kvalitetsjustert leveår, har vi undersøkt samlet nytteverdi for ulike verdier av helsegevinst per deltaker (fra 0 til 0,03 kvalitetsjusterte leveår) (Figur 3-4). Med utgangspunkt i tilbakemeldinger fra tilskuddsmottakerne og den nevnte kunnskapsoppsummeringen, anser vi det rimelig å forvente en helsegevinst per deltaker i intervallet 0,01 til 0,03 kvalitetsjusterte leveår.

Som det fremgår av Figur 4-1 ser vi at dersom hvert prosjekt i gjennomsnitt når 50 deltakere eller flere, og hver deltaker i gjennomsnitt får en helsegevinst som minst tilsvarer 0,006 kvalitetsjusterte leveår, vil samlet nytteverdi av prosjektene minst tilsvare det samlede tilskuddsbeløpet på 20 millioner kroner. Den samme nytteverdien oppnås dersom hvert prosjekt har 100 deltakere som hver oppnår en helsegevinst på 0,003 kvalitetsjusterte leveår.

Samfunnsøkonomisk betraktning

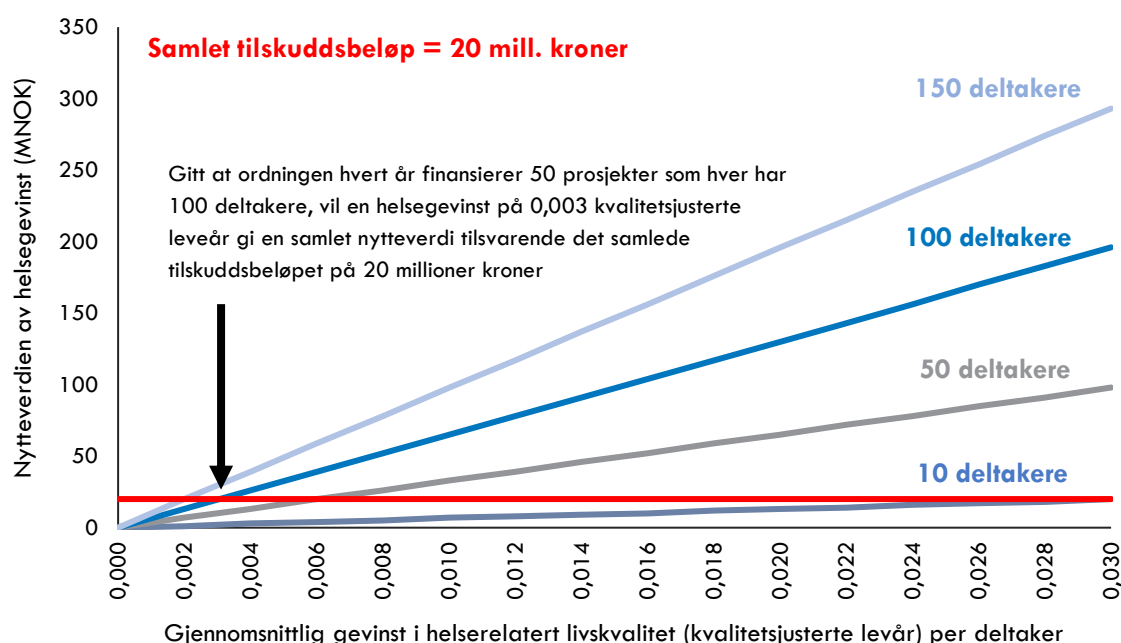
I tillegg til tilskuddsbeløpet på 20 millioner kroner medfører ordningen kostnader tilknyttet administrasjon, både hos Helsedirektoratet, i forbindelse med søknadsprosessen for søkerne, og til rapportering for tilskuddsmottakerne. Likevel illustrer vårt regneeksempel at ordningen, selv med et beskjedent antall deltakere per prosjekt og et forsiktig anslag på helsegevinst per deltaker, trolig gir en nytteverdi som overstiger kostnadene.

² Helsedirektoratet, 2018. Veileder for helsegevinst i samfunnsøkonomiske analyser. Høringsutkast.

³ Wisløff, T. et al, 2014. Estimating QALY Gains in Applied Studies: A Review of Cost-Utility Analyses

Published in 2010. Pharmacoeconomics, 32(4): 367–375.

Figur 4-1: Nytteverdien av helsegevinst som følge av prosjektene som finansieres av tilskuddsordningen



Figurforklaring: Figuren viser sammenhengen mellom gjennomsnittlig gevinst i helserelatert livskvalitet, målt ved kvalitetsjusterte leveår, og verdien av denne gevinsten. Sammenhengen er vist for fire ulike scenarier for deltakelse. Det er lagt til grunn at det gjennomføres 50 prosjekter per år. Et kvalitetsjustert leveår er verdsatt til kr 1 304 000 2018-kroner i henhold til høringsutkastet for ny veileder for helseeffekter i samfunnsøkonomiske analyser².

4.3 Anbefaling

Basert på den samlede vurderingen av tilskuddsordningens virkemåte og måloppnåelsen gir vi i det følgende noen anbefalinger knyttet til ordningen. Anbefalingene er konsentrert rundt to forhold:

- Vurdering av i hvilken grad tilskuddsordningen bør videreføres og/eller videreutvikles
- Forslag til områder for videreutvikling og forbedring basert på analysene herunder vurdering av hvorvidt tilskuddsordningen bør være mer åpen og tilpasses lokale behov eller spisses mer mot konkrete tiltak og aktiviteter.

4.3.1 Vurdering av videreføring

Ordningen synes å ha en utløsende effekt på tiltak og aktiviteter rettet mot å forebygge ensomhet og passivitet, og tiltak og aktiviteter som skapes videreføres etter at tilskuddet er benyttet. Det er tilsynelatende relativt god deltakelse på aktivitetene. Organisasjoner som representerer målgruppen understreker behovet for å stimulere den typen aktivitet som tilskuddet bygger opp under.

Det er krevende å måle eksakte effekter av tilskuddsordningen ettersom rapporteringen på effekter er lite systematisert samlet sett, og i stor grad varierer mellom prosjektene. Det er likevel vår vurdering at det skal lite effekt til (målt i kvalitetsjusterte leveår) før kostnadene ved ordningen oppveies.

På bakgrunn av dette er det vår vurdering at tilskuddsordningen bør videreføres. I det videre gir vi noen anbefalinger knyttet til videreutvikling og justeringer.

4.3.2 Forslag til videreutvikling og justering

Basert på analysene har vi følgende forslag til områder for videreutvikling og justering:

Føringer:

Vi oppfatter at ordningen er relativt åpen innenfor de målene som er satt for ordningen. Det er vår vurdering at dette utløser riktige aktiviteter tilpasset lokale behov, og at ordningen ikke har føringer som virker begrensende på aktivitetsinnretningen. Vi har ikke observert behov for å utvide føringene for ordningen utover det som gjelder i dag.

Dersom ordningen skal spisses mer mot konkrete tiltak og aktiviteter krever dette at Helsedirektoratet har klare indikasjoner på hva dette er på tvers av alle tiltak/aktiviteter og lokale forhold. Vår vurdering er at denne formen for spissing ikke nødvendigvis øker effektene av tilskuddet, og at aktivitetsbehov best avgjøres lokalt.

Vi anbefaler derfor at den nåværende innretningen videreføres.

Informasjonsstrategi:

Helsedirektoratet har en bred informasjonsstrategi, og det er hvert år stor søknad om tilskudd. Det er likevel enkelte skjevheter i søknadsporteføljen som bør følges opp.

Det er vår anbefaling at direktoratet sikrer seg at kommunene i særlig de tre nordligste fylkene også kjenner ordningen, og at informasjon om ordningen til organisasjonene når ut til de operative delene.

Søknadskrav/rapporteringskrav:

I dag gjelder de samme søknadskravene og rapporteringskravene uavhengig av størrelse på prosjektet og tilskuddsbeløpet. Selv om krav til søknad og rapportering er nødvendig og disiplinerende, vil det representere en terskel for særlig mindre aktører og prosjekter.

Det er vår anbefaling at det gjøres en vurdering av hvorvidt det er mulig å differensiere på kravene som stilles til søknad og rapportering avhengig av tilskuddsbeløpet.

Oppfølging av effekter:

Rapporteringen fra prosjektene gjøres etter oppsatte maler. Det er likevel forskjell på hvilken informasjonsverdi som gis i de ulike rapporteringene, og på hvordan informasjonen oppgis og er systematisert.

Det bør vurderes om rapporteringen på aktivitet og deltagelse kan systematiseres på en mer standardisert måte. Vi har i analysene for eksempel gruppert aktivitetene i noen hovedkategorier. Når det gjelder deltagelse er rapporteringen dels mangelfull, og det

kan også være utfordrende å rapportere deltagelse i noen av aktivitetene. Likevel er særlig deltagelse på aktiviteter drivende for i hvilket omfang slutteffekter skapes (motvirke ensomhet og passivitet).

Det er vår anbefaling at Helsedirektoratet vurderer hvorvidt rapportering av resultater og effekter kan standardiseres i større grad enn i dag. Etter vår vurdering kan dette innebære en forenkling for tilskuddsmottakerne sett opp mot dagens rapportering med mye fritekst.

Selv om deltagelse kan gi indikasjoner på omfanget av effekter, vil deltagerens oppfatning av effekt på deres livssituasjon være en vurdering som kvalifiserer ytterligere. Så vidt vi vet gjennomføres det lite systematisert innhentning av deltagerens vurderinger. Det er vår anbefaling at Helsedirektoratet vurderer om det sentralt kan utvikles et enkelt spørreskjema til deltagerne som kan deles med prosjektene. Krav om å innhente denne typen informasjon kan eventuelt legges på de store prosjektene.

Samarbeid:

I regelverket for tildeling av tilskudd heter det at samarbeid vil vektlegges. Samarbeid mellom ulike aktører fremstår særlig som et suksesskriterium, både gjennom rapporteringen og gjennom intervjuene. Samtidig ser vi at antallet samarbeidspartnere i prosjektene som får støtte, reduseres over tid.

Det er vår anbefaling at Helsedirektoratet i videre tildelinger sikrer at denne dimensjonen er tilstrekkelig ivarettatt.

osloeconomics

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo